MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

eib
Economisch Instituut voor de Bouw

MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Maatschappelijke kosten en baten van de invoering van het wetsvoorstel

Martin Koning
Samira Errami
Rafael Saitua

Economisch Instituut voor de Bouw

Eindrapport

Januari 2016

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen

Wetsvoorstel voor betere positie bouwconsument en efficiëntere kwaliteitsborging
Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) een maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) uitgevoerd van het wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen'. Het wetsvoorstel (BZK, 2015) bevat de volgende elementen:

- Invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging, waarbij de toetsing en het toezicht op naleving van het Bouwbesluit niet langer door de gemeente, maar door private kwaliteitsborgers wordt uitgevoerd.
- Verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, waarbij kleine bouwwerken met een laag risico niet meer aan de bouwtechnische voorschriften getoetst worden. Wel dienen deze bouwwerken nog steeds aan het Bouwbesluit te voldoen.
- Aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer door verruiming van het begrip 'verborgen gebrek', verplicht inlichten van de nieuwbouwconsument door de aannemer over hoe hij verzekerd is tegen insolventie en verborgen gebreken en notificatieplicht bij beëindiging van het opschortingsrecht voor nieuwbouwconsumenten (de zogeheten 5%-regeling).

De eerste twee elementen betreffen de aanpassing van de Woningwet en de Wabo en de derde categorie aanpassingen betreft het Burgerlijk Wetboek. Hiernaast spreekt het kabinet over de invoering van een vrijwillig benchmarkingsysteem, dat de transparantie in de bouwmarkt moet verbeteren. Dit laatste punt is niet opgenomen in de opstelling van de mkba, vanwege het vrijwillige karakter ervan en het dientengevolge ontbreken van instrumenten om dit doel te realiseren. Omdat het wel een belangrijke kwestie betreft, worden de mogelijke effecten van een (succesvol) benchmarkingsysteem aan het eind van dit stuk apart behandeld.

Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel in beeld gebracht
De mkba onderscheidt de volgende effecten:

- Effecten van procesversnelling en meer zekerheid
- Effect van verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken
- Verschuiving toetsing van gemeenten naar private kwaliteitsborgers
- Kwaliteitseffect van intensievere toetsing
- Organisatie-, opleidings- en afvloeiingskosten

Toetsing Bouwbesluit op de juiste momenten zorgt voor versnelling en meer zekerheid
In de huidige situatie moet bij de aanvraag van de omgevingsvergunning al een compleet uitgewerkt ontwerp worden ingediend om deze voorafgaand aan de bouw aan het Bouwbesluit te kunnen toetsen. De praktijk is dat het ontwerp hierna vaak nog wijzigt. In de huidige situatie zijn er gemiddeld vier ontwerpen van begin tot definitief ontwerp. Door de toetsing af te stemmen op het verloop van het bouwproces kan gemiddeld met één ontwerp minder worden volstaan. Het niet voldoen aan het Bouwbesluit is voorts een afwijzingsgrond, waarop na aanpassing van het ontwerp het proces van de aanvraag van de omgevingsvergunning geheel opnieuw moet worden doorlopen. Doordat in de nieuwe situatie voor het afgeven van de omgevingsvergunning niet langer vooraf op het voldoen aan het Bouwbesluit getoetst wordt, levert dit minder vertraging op. Gemiddeld gaat het naar verwachting om een versnelling van de doorlooptijd van gemiddeld vier weken per project. Dit effect kan worden gemonetariseerd door vier weken kapitaalkosten op de voorinvesteringen van het project in mindering te brengen. Het gaat in totaal om een effect met een netto contante waarde (NCW, prijspeil 2014) van € 670 miljoen.

Naast kortere doorlooptijden neemt door het nieuwe stelsel ook de onzekerheid rond de doorlooptijden af. Het afgeven van de omgevingsvergunning en daarmee ook de start van de bouw is niet langer afhankelijk van de toets van het ontwerp op het Bouwbesluit. Daarnaast vindt tijdens de bouw toetsing plaats op momenten die zijn afgestemd op het bouwproces. Het

bouwproces wordt hierdoor beter voorspelbaar en beter beheersbaar. Dit zorgt voor een additioneel effect met een geschatte waarde van € 170 miljoen (NCW).

Verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken levert belangrijke efficiencyvoordelen op
Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is de vrijstelling van de toets op het Bouwbesluit voor kleine bouwwerken met een laag risico, zoals aanbouwen, dakkapellen en verbouwingen waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet wordt aangetast. Voor deze categorie bouwwerken, die in de huidige situatie 60% van de huidige vergunningen betreft, behoeft in de toekomst geen wettelijke toetsing meer plaats te vinden. Hiermee is in de praktijk een belangrijk efficiencyvoordeel te behalen. In totaal gaat het om kostenbesparingen van € 790 miljoen (NCW), waarvan € 440 miljoen voor de opdrachtgevers en € 350 miljoen voor gemeenten.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat deze kostenbesparing (vrijwel) volledig kan worden opgevat als een efficiencywinst. Er staan naar verwachting geen betekenisvolle kwaliteitsverliezen tegenover. De vrijstellingen waar het om gaat betreffen alleen kleine bouwwerken zonder constructieve aspecten of betekenisvolle risico's in de sfeer van brandveiligheid of gezondheid. Overigens moeten partijen nog altijd blijven voldoen aan de regelgeving, maar de toetsing komt te vervallen.

Beperkt welvaartsvoordeel door verschuiving van toetsing naar private kwaliteitsborgers
Voor het resterend deel van de omgevingsvergunningen (40%) zal de huidige gemeentelijke toetsing worden overgenomen door private kwaliteitsborgers. Hiervoor zullen in de markt borgingsinstrumenten worden ontwikkeld, waaruit vergunningaanvragers bij de aanvraag van de omgevingsvergunning kunnen kiezen. De instrumenten zullen afhankelijk zijn van het type bouwwerk en de gevolgklasse van het bouwwerk. Het aantal toetsingscriteria en toetsingsmomenten, waarop het ontwerp en de uitvoering van het bouwwerk moet worden getoetst en gedocumenteerd, verschilt per instrument. De huidige werkzaamheden, die de gemeente nu als onderdeel van de omgevingsvergunning voor de bouwtoets uitvoert, zullen verminderen. In totaal gaat het om een gemeentelijke inspanning van € 1.060 miljoen (NCW), die in de nieuwe situatie niet langer zal worden uitgevoerd.

Ook de aanvragers hoeven in de nieuwe situatie minder informatie aan te leveren bij indiening van de omgevingsvergunning. Een deel van de informatie moet later in het proces nog steeds worden verzameld en in het 'as-built'-dossier worden opgenomen, maar er kan wel een efficiencywinst worden geboekt van in totaal € 190 miljoen (NCW).

Door de overheveling van inspanningen van de gemeenten naar de private sector, zullen de inspanningen van private partijen toenemen. De verwachting is dat de borgingsinspanningen en daarbij horende kosten van private partijen groter zullen zijn dan die van gemeenten nu. In totaal worden de uitvoeringskosten geschat op € 1.370 miljoen (NCW). De achtergrond hiervan is dat de toetsing in het nieuwe stelsel naar verwachting meer strikt zal zijn dan de wijze waarop gemeenten deze nu uitvoeren. De huidige praktijk van gemeenten is vooral risicogericht en steekproefsgewijs. Private kwaliteitsborgers zullen echter niet het risico willen lopen verantwoordelijk te kunnen worden gesteld voor gebreken als gevolg van onvoldoende toezicht. Ook zullen de instrumenten hierdoor naar verwachting niet alleen het Bouwbesluit toetsen, maar zal ook aanvullend worden getoetst op goed en deugdelijk werk en of het gebruik voldoet aan de energieprestaties. De extra inspanning van kwaliteitsborgers moet ook worden gezien in het licht van de verruiming van het begrip 'verborgen gebrek' en de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer na oplevering van het bouwwerk dat hiermee plaatsvindt. Kwaliteitsborging wordt zo meer dan nu een middel om de kwaliteit van de bouwwerken te vergroten, de faalkosten te verminderen, en een bewijsmiddel om de deugdelijkheid van het bouwwerk aan te tonen om hiermee later juridische claims en de daarmee samenhangende kosten te vermijden.

Deze kwaliteitswinsten zijn in beginsel belangrijke maatschappelijke voordelen van het nieuwe stelsel en vormen ook de legitimatie om extra inspanningen in het kwaliteitsborgingsstelsel aan te gaan. Het waarderen van deze kwaliteitswinsten is echter niet eenvoudig. In deze mkba wordt daartoe een onderscheid gemaakt tussen enerzijds extra inspanningen die rechtstreeks met kwaliteitsverbetering samenhangen (meer inspectiemomenten, inzet van betere instrumenten) en anderzijds extra inspanningen die vooral een controle vormen van inspanningen die al worden geleverd. Het laatste heeft betrekking op wat wel het

vierogenprincipe wordt genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan de inzet van een extra uitvoerder die de vastlegging en documentatie verzorgt in aanvulling op de normale werkzaamheden van de gebruikelijke uitvoerder. Hoewel de activiteiten vanuit het vierogenprincipe niet zonder waarde zijn, kan dit snel aanleiding geven tot dubbel werk en efficiencyverlies. Het gaat hier om een betekenisvol deel van de totale inspanningen. Zo blijkt uit pilots door bouwbedrijven dat de inzet van externe uitvoerders ongeveer 40% van de totale extra kwaliteitsborgingsinspanningen betreft.

Voor de mkba worden de extra activiteiten die direct aangrijpen op kwaliteit gewaardeerd met de kosten die hiervoor moeten worden gemaakt. In de praktijk zullen de effecten sterk uiteenlopen tussen projecten. Extra kwaliteitsborging die omvangrijke gebreken helpt voorkomen zorgt voor baten die veel hoger kunnen zijn dan de hiervoor gemaakte kosten. Omgekeerd zijn er ook projecten die met minder inspanningen rond kwaliteitsborging niet anders waren verlopen en hier hebben de extra inspanningen dan geen resultaat opgeleverd. Een waardering van de baten op basis van de te maken kosten lijkt dan de meest neutrale en best verdedigbare waarderingsgrondslag. Voor het vierogenprincipe is meer behoedzaam gerekend, waarbij slechts de helft van de kosten als kwaliteitswinst is meegerekend. Het totale kwaliteitseffect van de private kwaliteitsborging bedraagt dan € 420 miljoen (NCW).

Uiteindelijk moet na het gereedkomen van het bouwwerk een einddocument worden opgemaakt met daarin de 'as-built'-gegevens van het bouwwerk en de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Ten slotte zijn er dan nog de organisatiekosten van het nieuwe stelsel en zijn er eenmalige aanpassingskosten bij de gemeenten.

Het totale maatschappelijk saldo bedraagt € 1,7 miljard (NCW). De samenleving gaat er met andere woorden € 1,7 miljard op vooruit in contante waarde als dit samenspel van maatregelen wordt uitgevoerd. Op jaarbasis gaat het om een gemiddeld bedrag van ruim € 100 miljoen. De resultaten worden nog eens samengevat in tabel 1.

Tabel 1 MKBA totaaloverzicht, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

Procesversnelling en meer zekerheid	**840**
- kostenreductie door versnelling doorlooptijd	670
- meer zekerheid	170
Bouwbesluittoetsvrije werken	**790**
Verschuiving toetsing naar private partijen	**100**
- minder werk bij aanvraag	190
- minder werk door gemeenten	1.060
- hogere borgingskosten private partijen	-1.370
- extra kwaliteit door intensievere toetsing	420
- gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-30
- organisatiekosten	-140
- opleidings- en afvloeiingskosten	-30
Saldo	**1.730**

Bron: EIB

Private kwaliteitsborging heeft uiteenlopende gevolgen voor verschillende gevolgklassen
De verschuiving van de kwaliteitsborging naar de private sector heeft verschillende gevolgen per gevolgklasse. Zeer gunstig is het beeld voor de hoogste gevolgklasse, de zogeheten gevolgklasse III. Vaak zijn dit gebouwen, waarbij opdrachtnemers niet volgens bestek, maar meer volgens outputspecificatie bouwen en waar zij ook aansprakelijk zijn voor het voldoen van het bouwwerk aan deze specificaties en aan het Bouwbesluit. Gelet op de omvang van de projecten, potentieel hoge schadeclaims bij gebreken en de belangen van betrokken financiers en verzekeraars is kwaliteitsborging vanuit de markt voor dit type projecten zeer sterk ontwikkeld en dit gaat vaak zelfs een stuk verder dan vanuit regelgeving is vereist. Het extra gemeentelijk toezicht heeft in deze context nauwelijks toegevoegde waarde, zodat het wegvallen van deze activiteit als een efficiencywinst mag worden opgevat. De overheveling van het toezicht naar de markt pakt dus zeer gunstig uit voor gevolgklasse III.
Bij gevolgklasse I is het beeld minder gunstig. Een deel van de extra inspanningen lijkt goed verdedigbaar door de extra kwaliteit die ontstaat, maar zoals hierboven betoogd zou met name een te intensieve toepassing van het vierogenprincipe tot efficiency-verliezen kunnen leiden. Bij de uitwerking van het stelsel lijkt het zaak om hier de goede balans te vinden. Enige controle van buitenaf kan heel zinvol zijn, maar onnodig dubbelwerk moet worden voorkomen. Dit geldt in het algemeen ook voor de regelgeving zelf. Proportionaliteit is hier de sleutel tot succes. Aansprakelijkheid en goede documentatie kunnen goede prikkels opleveren, maar als het op dergelijke terreinen doorschiet kan het leiden tot sterk risicomijdend gedrag van betrokken actoren in de markt en daarmee tot onnodig hoge inspanningen en kosten. Lessen uit de praktijk zijn hier belangrijk en het ontwikkelen van een lerend systeem, waarin we steeds beter leren om kwaliteit en bureaucratie te scheiden, is een aan te bevelen route bij het ontwikkelen van het nieuwe stelsel.

Grootste voordelen slaan in eerste aanleg neer bij gemeenten, al is er ook voor de private sector al sprake van een positief initieel welvaartseffect
De grootste baten van het nieuwe stelsel slaan in eerste instantie neer bij de gemeenten. Dit ligt in de rede, aangezien de gemeenten veel minder inspanningen hoeven te doen in het nieuwe stelsel en daardoor aanzienlijke kostenbesparingen realiseren. Deze bedragen in totaal bijna € 1,4 miljard (NCW). Ondanks de overheveling van een aanzienlijk takenpakket naar de private sector gaat deze er initieel toch ook nog op vooruit (€ 360 miljoen, NCW). De private toetsing zorgt voor extra uitvoeringskosten, maar levert de private sector ook baten door procesversnelling en meer zekerheid, minder werk door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en ook een betere kwaliteit als gevolg van een intensievere borging. De resultaten hiervan zijn nog eens weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Verdeling effecten naar actoren, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

Gemeenten	
Minder inzet door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	350
Minder inzet door private kwaliteitsborging	1.060
Ontvangst verklaring kwaliteitsborger	-10
Opleidings- en afvloeiingskosten	-30
Totaal	**1.370**
Private sector	
Procesversnelling en meer zekerheid	840
Minder werk door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	440
Minder werk bij aanvraag	190
Meerkosten private kwaliteitsborging	-1.370
Hogere kwaliteit	420
Gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-20
Organisatiekosten	-140
Totaal	**360**

Bron: EIB

Bij de verdelingsvraag gaat het er vervolgens om hoe de gemeenten omgaan met de leges. Uitgaande van de mkba zouden de leges met ongeveer € 85 miljoen op jaarbasis moeten kunnen worden verlaagd als we uitgaan van budgetneutraliteit voor de (optelsom van de) gemeenten. In de praktijk is momenteel echter geen sprake van doorrekening van werkelijk gemaakte kosten. Leges uit omgevingsvergunningen vormen een netto inkomstenbron voor gemeenten. Er is discussie over de mate waarin dit het geval is. Het globale beeld is evenwel dat met het schrappen van alle bouwbesluittoets gerelateerde leges een inkomstendaling van ongeveer € 170 miljoen gemoeid is. De gemeenten komen dan met een budgettair probleem te zitten in de orde van € 85 miljoen op jaarbasis (er valt € 170 miljoen aan inkomsten weg, terwijl de kostenbesparing € 85 miljoen bedraagt). In welke mate de leges uiteindelijk worden verlaagd zal nog moeten blijken en dit is uiteraard ook een discussie tussen betrokken overheden en marktpartijen. Voor de bepaling van de totale welvaartseffecten is deze kwestie niet van belang. Het gaat om een verdelingskwestie, waarbij de voordelen voor de een het spiegelbeeld zijn van de nadelen voor de ander. Wel kan in het algemeen worden opgemerkt dat marktconforme prijzen – dus op basis van werkelijke kosten en met zo min mogelijk kruissubsidies – de te prefereren route is vanuit welvaart economisch gezichtspunt.

Introductie van een representatief benchmarkingsysteem biedt grote welvaartsvoordelen
Het wetsvoorstel bevat ook de introductie van een vrijwillig benchmarkingsysteem. Dit systeem grijpt aan bij een belangrijk vraagstuk in de bouwmarkt, namelijk het gebrek aan transparantie voor vooral de niet-professionele opdrachtgevers. Het is voor deze categorie opdrachtgevers vaak moeilijk om het juiste bouwbedrijf te selecteren voor het werk dat ze willen laten verrichten en ook na selectie van het bouwbedrijf is het vaak weer moeilijk om de kwaliteit in te schatten die zal worden geleverd. Het gevolg is dat de concurrentie zich sterk richt op dat onderdeel dat wel transparant is, namelijk de prijs. Met als gevolg dat er weinig op kwaliteit wordt geconcurreerd en er weinig in wordt geïnvesteerd. Ook komen klant en bedrijf niet altijd goed bij elkaar. Klanten bevinden zich in verschillende situaties en hebben verschillende preferenties. De ene klant wil graag een simpele en zo goedkoop mogelijke oplossing, de andere klant wil vooral een hele mooie oplossing en is ook bereid hiervoor te betalen. Sommige bouwbedrijven zijn heel goed in het eerste, andere zijn weer beter in het andere. Voor de klant is het echter heel lastig vast te stellen bij wie je waarvoor het best kan zijn. Het punt van 'klussen versus klanten' is ook een probleem bij de uitvoering van de opdracht. Kleine opdrachten bij particulieren die zelden of misschien wel nooit een herhaalopdracht zullen verstrekken leveren geen sterke prikkels op om hoge kwaliteit te leveren als de opdracht eenmaal binnen is.

De oplossing voor dit probleem ligt in het transparant maken van de kwalitatieve prestaties van bouwbedrijven. Op deze manier wordt het voor klanten inzichtelijk welke bouwbedrijven op welke kwaliteitsaspecten goed scoren en daarmee kunnen ze beter de weg vinden naar voor hen interessante aanbieders. Voor de bedrijven geldt nu omgekeerd dat het leveren van mooie kwaliteit belangrijke voordelen oplevert. Veel tevreden klanten slaan zo de brug naar veel nieuwe klanten, die ook graag in zee gaan met bedrijven die door eerdere klanten hoog gewaardeerd zijn. Bedrijven concurreren zo evenwichtig op prijs en kwaliteit en het loont veel meer dan nu voor bedrijven om systematisch te werken aan het verhogen van de kwaliteit en klanttevredenheid.

Door opdrachtgevers de geleverde prestatie te laten waarderen en in een benchmarkingsysteem openbaar toegankelijk te maken, zijn in beginsel grote potentiële voordelen te behalen. Uit een databank van de Stichting Klantgericht Bouwen (SKB) met klantwaarderingen bij nieuwbouwwoningen over de afgelopen tien jaar blijkt dat de prijs-kwaliteitverhouding van de 25% best presterende bedrijven 7% gunstiger ligt dan het gemiddelde van alle bedrijven. Als wij dit verschil als uitgangspunt nemen voor de potentiële winst die bij de herstel en verbouw van woningen en utiliteitsgebouwen is te behalen, dan zorgt alleen al dit selectie-effect voor een positief resultaat van € 5 miljard aan netto contante waarde. Dit veronderstelt wel dat het benchmarkingsysteem de prestaties van bouwbedrijven werkelijk goed en betrouwbaar meet en dat het breed wordt toegepast.
Naast het selectie-effect, de zogenaamde statische welvaartswinst, dat er voor zorgt dat de vraag verschuift van minder goed presterende bedrijven naar beter presterende bedrijven, is er ook een belangrijke dynamische winst van het systeem te verwachten. Alle bedrijven, dus ook de bedrijven die in de uitgangssituatie tot de beter presterende bedrijven horen, hebben er

belang bij om (steeds) hoger op klanttevredenheid te scoren in de tijd. Het loont na invoering van het systeem om te investeren in een steeds betere reputatie. Als hierdoor op termijn de prijs-kwaliteitverhouding bij de herstel en verbouw van woningen en utiliteitsgebouwen met 5% kan toenemen, levert dit nog eens een welvaartswinst op van € 9 miljard (NCW).

Deze omvangrijke effecten worden al bereikt bij de hierboven genoemde behoedzame uitgangspunten. Zo is de nieuwbouwsector voor zowel woningen als utiliteitsgebouwen volledig buiten beschouwing gelaten. In de praktijk zijn er ook kleine particuliere opdrachtgevers in deze segmenten en de veranderingen die bij de bouwbedrijven worden opgeroepen kunnen daarnaast ook nog zekere voordelen opleveren voor professionele opdrachtgevers. Deze effecten zijn bij de hierboven gepresenteerde berekeningen niet meegenomen. Terwijl de onzekerheden rond dergelijke berekeningen zeer groot zijn, geldt dit niet voor de conclusie op hoofdlijnen. Deze luidt dat de introductie van een succesvol en breed toegepast systeem van benchmarking niet te onderschatten welvaartsvoordelen zal opleveren en een belangrijke rol kan spelen in de ontwikkeling van een innovatievere en meer klantgerichte bouwsector. Dit vereist wel dat een representatief en breed toepasbaar systeem wordt ontwikkeld.

De samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel ligt in de algemene doelstelling om de positie van de bouwconsument te versterken en deze meer en beter zichtbare kwaliteit te kunnen bieden. Juist ook bij kleinschalige bouwactiviteiten voor particulieren is hier nog veel winst te behalen. Minder formele toetsing van dit soort activiteiten en juist meer en betere mogelijkheden om kwalitatief goede aanbieders te kunnen selecteren is een route die zeer in het belang is van de Nederlandse bouwconsument.

1 Inleiding

Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) een maatschappelijke kostenbatenanalyse (mkba) uitgevoerd van het wetvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen'[1].

De vaste onderdelen van het wetsvoorstel
Het huidige wetsvoorstel bevat drie onderdelen die allen tot doel hebben om de kwaliteit en doelmatigheid van het huidige stelsel te verbeteren en hiermee de positie van de bouwconsument te versterken:

- Invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging. In het nieuwe stelsel zal de toetsing en het toezicht op naleving van het Bouwbesluit niet langer door de gemeente, maar door private kwaliteitsborgers worden uitgevoerd. Dit moet er voor zorgen dat het bouwproces efficiënter wordt ingericht en dat prikkels in het stelsel om kwaliteit te leveren beter worden geplaatst.

- Verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Deze verruiming zal ertoe leiden dat kleine bouwwerken met een laag risico (zoals aanbouwen, dakkapellen en verbouwingen waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet wordt aangetast) niet meer aan de bouwtechnische voorschriften getoetst worden. Wel dienen deze bouwwerken nog steeds aan het Bouwbesluit te voldoen.

- Aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer door verruiming van het begrip 'verborgen gebrek', verplicht inlichten van de nieuwbouwconsument door de aannemer over hoe hij verzekerd is tegen insolventie en verborgen gebreken en notificatieplicht bij beëindiging van het opschortingsrecht voor nieuwbouwconsumenten (de zogeheten 5%-regeling)

De eerst twee elementen betreffen de aanpassing van de Woningwet en de Wabo en de derde categorie aanpassingen betreft het Burgerlijk Wetboek. Van bovenstaande onderdelen worden in deze mkba de effecten in kaart gebracht.

Invoering van een vrijwillig benchmarkingsysteem
Hiernaast spreekt het kabinet in het wetsvoorstel over de invoering van een vrijwillig benchmarkingsysteem voor de bouw. Dit systeem zal bijdragen aan de verbetering van de transparantie in de bouwmarkt. De niet-professionele bouwconsument zal hierdoor beter in staat zijn een geschikt bouwbedrijf te selecteren. Tevens wordt het voor bouwende partijen lonend om zich op kwaliteit te onderscheiden en te concurreren.

De bijdrage van het benchmarkingsysteem is niet opgenomen in de opstelling van de mkba, vanwege het vrijwillige karakter ervan en het dientengevolge ontbreken van instrumenten om dit doel te realiseren. Omdat het wel een belangrijke kwestie betreft, worden de mogelijke effecten van een (succesvol) benchmarkingsysteem in deze studie in een apart hoofdstuk behandeld.

Maatschappelijke kosten en baten in beeld gebracht
De mkba geeft inzicht in de kosten en baten van de invoering van de wet 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' en volgt hierbij de richtlijnen van de 'Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse' (CPB/RPB, 2013).

De effecten van de invoering van het wetsvoorstel worden verkregen door de verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie in beeld te brengen. Over de inzet van partijen in de huidige situatie is een beter beeld te vormen dan over de inzet van private partijen in de toekomstige situatie met het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging en Burgerlijk Wetboekwijzigingen

[1] Ontwerp wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015).

conform het wetsvoorstel. Voor een goede mkba is het van belang om een goede aansluiting te vinden met zowel de huidige als de toekomstige praktijk. Om deze reden hebben wij niet alleen gebruik gemaakt van de onderliggende onderzoeken die zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Ook hebben wij uitvoerig gesprekken gevoerd met deskundigen, die ervaringen hebben opgedaan in pilotprojecten rond private kwaliteitsborging.

Wat is een mkba?

Een mkba geeft een overzicht van de maatschappelijke effecten van een beleidsmaatregel. Hierbij worden in beginsel alle relevante maatschappelijke effecten in beeld gebracht en deze worden zoveel mogelijk gekwantificeerd en in euro's gewaardeerd. In deze mkba gaat het om de invoering van het wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen'. Om alle kosten en baten in kaart te brengen worden als het ware twee foto's gemaakt, één van de huidige situatie en één van de toekomstige situatie. Vervolgens worden deze foto's vergeleken en wordt gekeken welke effecten er voor verschillende partijen optreden. De effecten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd, waarbij efficiencywinsten centraal staan. Het gaat erom dat bij de beschrijving en vergelijking van de huidige en toekomstige situatie en de effecten die optreden, zo dicht mogelijk bij de realiteit van de praktijk wordt aangesloten. De vergelijking resulteert in een overzicht van kosten en baten, en dient als informatiebron voor besluitvorming.

Verschil tussen een mkba en regeldrukonderzoek

Naast deze mkba heeft ook een regeldrukonderzoek van het wetvoorstel plaatsgevonden. Het regeldrukonderzoek heeft een beperktere focus dan de mkba. Bij het regeldrukonderzoek gaat het primair om de gevolgen van het wetsvoorstel op de regeldruk voor bedrijven en burgers en de hiervan afgeleide bestuurlijke lasten voor gemeenten. Gevolgen van maatschappelijke of economische aard (bijvoorbeeld kortere doorlooptijden en een efficiënter bouwproces) vallen buiten de scope van het regeldrukonderzoek. Het regeldrukonderzoek onderscheidt drie posten:

- *administratieve lasten voor burgers en bedrijven*: kosten voor het verstrekken van informatie voortvloeiend uit regelgeving
- *inhoudelijke nalevingskosten voor burgers en bedrijven*: kosten die gemaakt moeten worden om aan in wet en regelgeving vastgelegde eisen te kunnen voldoen
- *bestuurlijke lasten voor de overheid*: kosten van handelingen die de overheid zelf verricht als zij meewerkt aan verplichtingen van burgers en bedrijven: kosten van behandeling omgevingsvergunning

De mkba kent een brede focus, waarbij alle relevante effecten in kaart worden gebracht. Dit betekent dat in deze mkba ook de baten in termen van o.a. snellere doorlooptijden, meer flexibiliteit en meer kwaliteit in geld worden gewaardeerd en worden meegenomen. Hiernaast kan in de mkba, door de praktijkgerichtheid, ook beter rekening gehouden worden met de kosten die private partijen al in de huidige situatie aan kwaliteitsborging maken. Ten slotte is er een verschil in hoe de mkba en het regeldrukonderzoek de effecten in beeld brengen. Het regeldrukonderzoek doet dit door een vast basisjaar in het verleden te hanteren, terwijl de mkba de effecten over een lange tijdshorizon in de toekomst in kaart brengt.

Opdrachtgever en begeleiding
Deze mkba is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bouwen. Bij de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door Bart Dunsbergen en Jos Verlinden. Tijdens het onderzoek hebben gesprekken met deskundigen plaatsgevonden. De namen van deze deskundigen zijn in een bijlage van deze studie opgenomen. Hiernaast zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de Stuurgroep Kwaliteitsborging. Wij zijn de begeleidingsgroep, de deskundigen en de stuurgroep zeer erkentelijk voor hun input en/of commentaar. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze studie berust uiteraard bij het EIB.

Leeswijzer
De opbouw van deze studie is als volgt. In hoofdstuk twee schetsen wij het bouwproces zowel in de huidige situatie als in de nieuwe situatie volgens het wetvoorstel. Op basis hiervan worden de verschillen tussen beide situaties in kaart gebracht, waarvan de effecten in latere hoofdstukken worden gekwantificeerd. Hoofdstuk drie beschrijft drie scenario's met uiteenlopende ontwikkelingen van de toekomstige bouwvolumes. Vervolgens worden deze bouwvolumes vertaald naar de toekomstige ontwikkelingen van de vergunningverlening naar type bouwwerk en naar gevolgklasse. De vergunningen vormen de basis voor de berekeningen van de omvang van de met de kwaliteitsborging verbonden werkzaamheden. Hoofdstuk vier beschrijft de afzonderlijke effecten van de invoering van het wetsvoorstel. In hoofdstuk vijf worden deze effecten eerst in een totaal mkba-overzicht samengebracht en beschreven. Hierna worden de effecten naar actoren beschreven, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de leges. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan enkele gevoeligheidsanalyses. Tot slot worden in hoofdstuk zes de maatschappelijke effecten van een representatief benchmarkingsysteem beschreven.

2 Huidig en toekomstig bouwproces in beeld

Cruciaal voor de effecten in deze mkba zijn de verschillen in werkwijze van de verschillende actoren in het huidige bouwproces en in de situatie volgens het wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen'. Dit hoofdstuk beschrijft beide werkwijzen en leidt op basis hiervan de belangrijkste effecten van het wetsvoorstel voor de mkba af.

2.1 Huidig bouwproces

Vergunningsaanvraag
In de huidige situatie vraagt de aanvrager bij de gemeente of bij het Omgevingsloket online (Olo) een omgevingsvergunning aan voor de uit te voeren bouw-, herstel- of verbouwwerkzaamheden[2]. Bij indiening levert de aanvrager gedetailleerde informatie aan waaruit moet blijken dat het bouwwerk bij gereedkomen zal voldoen aan de in de omgevingsvergunning gestelde eisen. Het gaat hierbij om bouwtechnische voorschriften, maar ook om ruimtelijke ordenings-, bouwverordenings- en welstandseisen. In dit voorstadium dient het bouwwerk hiervoor al volledig in detail op tekening te zijn uitgewerkt.

Behandeling aanvraag
Vervolgens wordt de aanvraag door de gemeente voorafgaand aan de bouw getoetst op de bouwtechnische voorschriften, ruimtelijke ordenings-, bouwverordenings- en welstandseisen. De kwaliteit van de aanvraag is in het huidige stelsel van groot belang voor de behandelingsduur. Bij gebreken in de aanvraag dient de vergunning opnieuw te worden aangevraagd of vindt er uitstel plaats, wat de aanvang van het project sterk kan vertragen. Doorgaans worden reguliere aanvragen binnen acht weken behandeld (met een mogelijke eenmalige verlenging van zes weken) en worden complexere aanvragen met een hoog risico voor de omgeving in maximaal zes maanden via een uitgebreide procedure behandeld. Gemeenten maken tijdens de behandeling naast het eigen ambtelijk apparaat, ook gebruik van de inhuur van gespecialiseerde externe partijen als de capaciteit of kennis binnen de gemeente ontbreekt.

De (ver)bouw
Nadat de omgevingsvergunning verleend is, starten de bouwwerkzaamheden op basis van de papieren werkelijkheid van het ingediende plan. In de praktijk wordt hier tijdens de bouw doorgaans van afgeweken. De aanvrager en de bouwer dienen er desondanks voor te zorgen dat de bouw aan het Bouwbesluit voldoet. Om dit aan te tonen worden er in de huidige situatie bepaalde belangrijke momenten[3] vastgelegd. Eventuele wijzigingen tijdens het bouwproces moeten aan de gemeente worden doorgegeven, die deze zo nodig weer aan de bouwtechnische voorschriften toetst. Dit maakt het uitgevoerde werk natrekbaar voor belanghebbende partijen, maar zorgt ook voor aanzienlijke kosten bij bouwers. De mate waarin de vastleggingen en controle plaatsvinden en de kosten die hierbij gemaakt worden, lopen op met de gevolgklassen. In gevolgklasse I voert de bouwer het eerstelijnstoezicht vooral zelf uit. Dit houdt in dat het bouwplan intern getoetst wordt op het Bouwbesluit en dat hierbij rekening gehouden wordt met de vraagspecificaties van de opdrachtgever. Uitzondering hierop is de nieuwbouw van woningen, waarbij voor ongeveer 85% van de woningen het toezicht ook loopt via de waarborg- en garantiefondsen. Dit laatste wordt vaak verlangd door de hypotheekinstellingen. In gevolgklasse II vindt veelal eerste en tweedelijns toezicht plaats. Hierbij wordt het interne toezicht aangevuld door toetsing van een interne kwaliteitsadviseur die extern voor het betreffende bouwproject is ingeschakeld of door een extern ingehuurde partij. Voor bouwwerken in gevolgklasse III is het toezicht nog uitgebreider. Dit komt door de complexiteit van de bouwwerken in combinatie met de risico's die de betrokken partijen lopen. In de huidige situatie eisen private partijen als investeerders, financiers en verzekeraars naast het eerste en tweedelijnstoezicht vaak een externe partij (Technische Inspectie Service) die de kwaliteit

[2] Alle huidige vergunningsvrije situaties zijn te vinden in bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor): http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/BijlageII/geldigheidsdatum_04-11-2015. Vergunningsvrije bouwwerken dienen aan het Bouwbesluit 2012 te voldoen.
[3] Hierbij moet gedacht worden aan belangrijke constructieve momenten als: het heien, het controleren van wapening, het storten van de fundering, plaatsen van dragende kolommen en muren etc.

borgt. Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van bouwwerken in deze categorie veelal op vier manieren geborgd wordt: door interne kwaliteitsadviseurs, door externe toetsers ingehuurd door de bouwer, door externe toetsers gecontracteerd door andere belanghebbende partijen en door de gemeente.

Indeling bouwwerkzaamheden naar gevolgklassen[4]

In het wetsvoorstel worden bouwwerkzaamheden ingedeeld in drie gevolgklassen: I (laag), II (midden) en III (hoog). Hierbij geldt hoe groter de gevolgen van falen voor gebruikers zijn, hoe hoger de gevolgklasse en hoe strikter de regels met betrekking tot kwaliteitsborging nu en in de toekomst. Bij de indeling naar gevolgklasse zijn vooral de elementen constructieve veiligheid (draagconstructie) en brandveiligheid (beschermde brandcompartimentering) van de bouwtechnische voorschriften van groot belang, omdat hierbij de gevolgen van falen voor gebruikers het grootst zijn.

<u>Gevolgklasse I:</u> In deze categorie bouwwerkzaamheden moet gedacht worden aan woningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en laag risicodragende verbouwingen. De gevolgen van falen door het niet voldoen aan het Bouwbesluit zijn in deze categorie beperkt, omdat het hier relatief laag risicodragende bouwwerkzaamheden betreft.

<u>Gevolgklasse II:</u> In deze categorie moet gedacht worden aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoog. Falen door het niet voldoen aan het Bouwbesluit heeft in deze klasse meer gevolgen voor gebruikers dan in gevolgklasse I.

<u>Gevolgklasse III:</u> Tot deze categorie behoren bouwwerken waarbij het falen door niet aan het Bouwbesluit te voldoen grote gevolgen heeft voor gebruikers. Het gaat hier om zeer grote projecten en vaak complexe bouwwerken zoals: metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter (vb. De Rotterdam aan de Nieuwe Maas).

De gemeente houdt risicogericht toezicht op de bouw en borgt op deze manier de technische kwaliteit van het bouwwerk. Risicogericht toezicht houdt in dat projecten met een laag risicoprofiel minder toezicht ontvangen dan risicovolle projecten. Daarnaast betekent dit dat de gemeente voornamelijk op de voor de constructie en bouwtechnisch belangrijke momenten[5] een bezoek aan de bouwplaats brengt. De gemeente is ondanks haar toezichthoudende- en borgende rol tijdens de bouw niet aansprakelijk voor gebreken of fouten die ontstaan. Naast dat gemeenten toezicht houden en de kwaliteit borgen, doen waarborg- en garantiefondsen[6] dit ook (voornamelijk voor de nieuwbouwkoop). Zij doen dit vanuit hun eigen rol. Zo proberen zij met toezicht op bouwers en projecten, de risico's op faillissementen van bouwers en verborgen gebreken voor de bouwconsumenten te beperken. Het verschil tussen de kwaliteitsborging van waarborg- en garantiefondsen en gemeenten is dat waarborg- en garantiefondsen breder borgen. Zo wordt er niet alleen naar de technische kwaliteit gekeken, maar dient er ook goed en deugdelijk werk geleverd te worden. Tijdens de bouw leunen beide partijen in toezicht en borging op elkaars expertise.

Oplevering en ingebruikname

Na afronding van de bouwfase wordt het bouwwerk opgeleverd. De gemeente ontvangt hiervan een melding, waarna de ingebruikname plaatsvindt.

[4] Ontwerp wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen', Ministerie van Binnenlandse Zaken (2015).
[5] Hierbij moet gedacht worden aan belangrijke momenten als: het heien, het controleren van bewapening, het storten van de fundering, plaatsen van dragende kolommen en muren etc.
[6] De waarborg- en garantiefondsen die op dit moment naast gemeenten een toezichthoudende en kwaliteit borgende rol vervullen zijn: SWK, Woningborg en Bouwgarant/Plangarant.

Figuur 2.1 geeft een overzicht van het huidige bouwproces.

Figuur 2.1 Huidig bouwproces



Bron: EIB

2.2 Toekomstig bouwproces

Vergunningsaanvraag
De aanvrager bepaalt in het toekomstige stelsel tot welke gevolgklasse de bouw-, herstel- of verbouwwerkzaamheden behoren en kiest een instrument voor kwaliteitsborging dat is toegelaten voor de betreffende gevolgklasse[7]. Vervolgens wordt er een kwaliteitsborger gecontracteerd die gerechtigd is het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken. Nadat de gevolgklasse, het instrument en de borger bepaald zijn, wordt de omgevingsvergunning via het Olo of direct bij de gemeente aangevraagd. Bij de omgevingsvergunningaanvraag laat de aanvrager zien dat er gebruik gemaakt wordt van een door de toelatingsorganisatie toegelaten en voor de gevolgklasse toepasbaar instrument en dat er een gerechtigd kwaliteitsborger is gecontracteerd. Daarnaast dient de omgevingsvergunningsaanvraag nog steeds te voldoen aan ruimtelijke ordenings-, bouwverordenings- en welstandseisen. De informatie betreffende de bouwtechnische aspecten hoeft in dit stadium dus niet in detail aangeleverd te worden, omdat de toetsing op bouwtechnische voorschriften in de nieuwe situatie in de behandelingsfase achterwege blijft. Voor kleine bouwwerken met een laag risico vervalt de toets op het Bouwbesluit bij de omgevingsvergunningsaanvraag geheel. Volgens het Olo, zal hierdoor 60% van de omgevingsvergunningsaanvragen bouwbesluittoetsvrij worden. Dit heeft als gevolg dat deze bouwwerken niet binnen de reikwijdte van het nieuwe kwaliteitsborgingsstelsel vallen. Voor de overige 40% geldt het verloop van het toekomstig bouwproces zoals voorts beschreven.

Behandeling aanvraag
De aanvraag van de omgevingsvergunning wordt door de gemeente in de nieuwe situatie nog steeds op ruimtelijke ordenings-, bouwverordenings- en welstandseisen getoetst. Verder toetst de gemeente of het gekozen instrument is toegelaten en of de kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen. De gemeente toetst in de nieuwe situatie niet meer of de aanvraag voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Het verkrijgen van de omgevingsvergunning is hierdoor niet meer afhankelijk van het vooraf aanleveren van gedetailleerde bouwtechnische informatie, wat een positief effect zal hebben op de doorlooptijd

[7] Het bepalen tot welke gevolgklasse de bouw-, herstel- of verbouwwerkzaamheden behoren, welke instrumenten toegepast en welke kwaliteitsborgers gecontracteerd kunnen worden, zal zeer eenvoudig en snel via het beantwoorden van een aantal vragen te bepalen zijn.

van de vergunningsbehandeling. Ook zal het wegvallen van de toets op het Bouwbesluit leiden tot minder werk voor gemeenten en daardoor (her)opleidings- en afvloeiingskosten tot gevolg hebben.

Het nieuwe publiek-private stelsel

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen wordt een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) opgericht, de toelatingsorganisatie. De toelatingsorganisatie is het publieke element binnen het nieuwe stelsel. De organisatie toetst de instrumenten van de instrumentaanbieders op de wettelijke eisen en laat ze tot het stelsel toe, houdt toezicht op de werking van de instrumenten en controleert het toezicht van de instrumentaanbieders op de juiste toepassing van de instrumenten door de kwaliteitsborger tijdens de bouw. Als blijkt dat het instrument niet goed is toegepast, zal de de instrumentaanbieder de kwaliteitsborger berispen en ontzegt zij deze eventueel van het gebruik van het instrument. De toelatingsorganisatie kan de instrumentaanbieder bij onvoldoende toezicht op het gebruik van het instrument sancties opleggen (three strikes out). Dit disciplineert het stelsel en bewaakt de kwaliteit. Het private deel van het nieuwe stelsel bevat de instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers.

De instrumentaanbieders bieden zelf eigen instrumenten aan die moeten voldoen aan alle wettelijke voorschriften die voor het specifieke type bouwwerk gelden. Wanneer het instrument is toegelaten, wordt het opgenomen in het openbaar te raadplegen register. Vervolgens staat de instrumentaanbieder de kwaliteitsborger toe om het instrument toe te passen en ziet zij toe op de juiste toepassing. Na toestemming om met een instrument te werken, wordt de kwaliteitsborger ook opgenomen in het openbare register.

De kwaliteitsborgers passen het door de aanvrager gekozen instrument toe tijdens de bouw en houden met behulp van het instrument toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. De kwaliteitsborger moet altijd een externe onafhankelijke partij zijn, maar kan bij de kwaliteitsborging wel gebruik maken van de interne kwaliteitsborgers van de bij de bouw betrokken partijen. Bij de verslaglegging wordt in de pilots de eis gesteld dat dit altijd door een niet direct bij de bouw betrokken persoon moet plaatsvinden (vierogenprincipe). Bij oplevering van het bouwwerk wordt er een 'as-built'-dossier opgesteld op basis waarvan de kwaliteitsborger een verklaring afgeeft dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften conform het Bouwbesluit.

De (ver)bouw

Nadat de omgevingsvergunning door de gemeente verleend is, starten de bouwwerkzaamheden. De private kwaliteitsborger ziet er tijdens de bouw op toe dat de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit worden nageleefd. Naar verwachting zullen de instrumenten breder toetsen dan alleen de bouwtechnische voorschriften. Ook zal er getoetst worden of het werk goed en deugdelijk is uitgevoerd en of bijvoorbeeld de energieprestaties ook daadwerkelijk worden behaald. Private kwaliteitsborgers zullen dus breder toetsen dan gemeenten nu doen omdat ze niet het risico willen lopen verantwoordelijk te kunnen worden gesteld voor gebreken als gevolg van onvoldoende toezicht. De extra inspanning van kwaliteitsborgers moet ook worden gezien in het licht van de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer na oplevering van het bouwwerk. Kwaliteitsborging wordt zo meer dan nu een middel om de kwaliteit van bouwwerken te vergroten, faalkosten te verminderen, en een bewijsmiddel om de deugdelijkheid van het bouwwerk aan te tonen en hiermee later juridische claims en daarmee samenhangende kosten te vermijden.

Om de kwaliteit te borgen past de private kwaliteitsborger in de nieuwe situatie het instrument toe. Het instrument werkt als volgt. De aannemer ontvangt gedurende de bouw op vooraf bepaalde momenten een notificatie van de aan de borger op te leveren informatie. Het bepalen van de aanlevermomenten (afhankelijk van het type bouwwerk) gebeurt risico- en dossiergericht op de meest natuurlijke momenten, wanneer daadwerkelijk voor de kwaliteit (technisch en esthetisch) van het gebouw belangrijke werkzaamheden uitgevoerd worden. De aannemer moet de gevraagde informatie vervolgens vastleggen en naar de kwaliteitsborger versturen. Hierbij dient het vierogenprincipe toegepast te worden. Dit houdt in dat de 'normale' uitvoerder zijn eigen werk niet zelf mag vastleggen, maar dat hiervoor een andere uitvoerder aanwezig moet zijn om alle vastleggingen te doen. Bij ontvangst toetst de kwaliteitsborger de vastgelegde informatie zelf op de bouwtechnische voorschriften of controleert dat de

bouwtechnische kwaliteit juist gecontroleerd is door de vastleggende uitvoerder. Tevens worden er door kwaliteitsborgers en andere extern ingehuurde toetsers, naast de vastleggende uitvoerders van de aannemer, fysieke bezoeken gebracht aan de bouwplaats om de kwaliteit te borgen. Met behulp van alle vastleggingen wordt gedurende de bouw een 'as-built'-dossier gevormd waaruit later moet blijken dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet en waarin de resultaten van de toetsingscriteria zijn opgenomen. Afhankelijk van het instrument kan ook goed en deugdelijk werk vrijwillig onderdeel van het dossier zijn.

De invulling en omvang van het toegepaste instrument (toetsing) verschilt per gevolgklasse en binnen de gevolgklassen per type bouwwerk (seriematige nieuwbouw, nieuwbouw, herstel en verbouw, grote-, kleine bouwwerken etc.). Hoe hoger de gevolgklasse en hoe complexer en risicovoller het bouwwerk, hoe meer vastleggingen het instrument gedurende de bouw van de bouwende partij zal vragen en hoe intensiever het instrument toetst. Deze toetsing zal in de nieuwe situatie echter efficiënter gebeuren, namelijk niet voorafgaand aan de bouw maar gedurende de bouw waardoor de toetsing veel beter op het bouwproces is afgestemd.
De instrumenten die ontwikkeld worden zullen aansluiting moeten vinden bij de markten (gevolgklassen en typen) waarin ze gebruikt gaan worden. Verwacht wordt dat externe partijen die nu al kwaliteitsborgingsinstrumenten voor bepaalde markten inzetten, dit in het nieuwe stelsel zullen blijven doen in de rol van de kwaliteitsborger. Dit betekent ook dat in die markten waar de kwaliteit nu al geborgd wordt, de nieuwe borgingsinstrumenten zullen aansluiten op de al bestaande. Voor de nieuwbouw betreft dit de instrumenten van de waarborg- en garantiefondsen en voor de complexere bouwwerken zal dit onder meer de TIS zijn.

Verklaring kwaliteitsborging
Tijdens de bouw wordt er voortdurend informatie in een dossier vastgelegd, zodat bij oplevering van het bouwwerk er een 'as-built'-dossier is opgebouwd. De kwaliteitsborger zal na het gereedkomen van het bouwwerk zijn verklaring opstellen dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en aan eventueel andere eisen die het instrument aan het bouwwerk stelt (o.a. goed en deugdelijk werk). Het 'as-built'-dossier dient als bewijslast bij eventuele toetsing door de instrumentaanbieder of de toelatingsorganisatie. De aanvrager van de omgevingsvergunning dient de verklaring, aangevuld met andere documenten, vervolgens naar de gemeente te sturen, waarna de gemeente de verklaring tenslotte verwerkt.

Figuur 2.2 geeft een overzicht van het toekomstige bouwproces.

Figuur 2.2 Toekomstig bouwproces



Bron: EIB

2.3 De verschillen

Uit voorgaande procesomschrijving is een aantal verschillen, en daaruit voortvloeiende effecten in termen van kosten en baten, tussen het huidige en toekomstige bouwproces op te merken.

Effect op doorlooptijden en onzekerheid
Allereerst is er het verschil in de aanvraag en behandeling van de omgevingsvergunning dat leidt tot baten voor de aanvrager. De aanvrager hoeft in de nieuwe situatie niet langer in de aanvraagfase gedetailleerde informatie over bouwtechnische onderdelen aan te leveren. Hierdoor is de verstrekking van de omgevingsvergunning in de behandelingsfase niet meer afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde bouwtechnische informatie. Dit leidt tot een kortere doorlooptijd en minder onzekerheid rondom de behandeling en het verkrijgen van de omgevingsvergunning. Immers kan de vergunningsaanvraag niet meer stuklopen of vertraagd worden door bouwtechnische aspecten. Hoeveel de doorlooptijd in de toekomst afneemt zal afhangen van het soort bouwwerk en de verschillen in behandeling van de omgevingsvergunning tussen gemeenten in de huidige praktijk. Gemiddeld genomen zal het nieuwe stelsel vier weken doorlooptijd besparen.

Effect van verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken
De gemeente houdt in het huidige stelsel risicogericht toezicht op bouwwerkzaamheden. Dit houdt in dat de gemeente met name langskomt en toetst op de voor de constructie (bouwtechnische) en brandveiligheid belangrijke momenten. Omdat de constructieve veiligheid en brandveiligheid bij kleine bouwwerken met een laag risico niet in het geding zijn en gemeenten op verdere kwaliteitsaspecten niet toetsen, stelt het wetsvoorstel voor deze categorie bouwwerken vrij te stellen van toetsing op het Bouwbesluit door private partijen. Ongeveer 60% van de omgevingsvergunningsaanvragen zal hierdoor bouwbesluittoetsvrij zijn en buiten de reikwijdte van het private kwaliteitsborgingsstelsel vallen. Hiermee is in de praktijk een belangrijk efficiencyvoordeel te behalen.

Effect van verschuiving toetsing gemeenten naar private partijen
Naast dat gedetailleerde bouwtechnische informatie in de aanvraag- en behandelingsfase achterwege blijft en hierdoor baten voor de aanvrager aangaande de doorlooptijd en verminderde onzekerheid ontstaan, is er een verschil in uitvoering tijdens de behandelings- en bouwfase. Waar de gemeente het plan voorheen gedurende de behandelingsfase toetste op de naleving van het Bouwbesluit en tijdens de bouw risicogericht toezicht hield op de naleving hiervan, zal dit in de nieuwe situatie door private kwaliteitsborgers gedurende het bouwproces dossiergericht gedaan worden. Daarnaast zullen private kwaliteitsborgers in de nieuwe situatie breder toetsen dan alleen de bouwtechnische kwaliteit, ook het leveren van goed en deugdelijk werk zal hierbij een rol spelen. De toetsings- en toezichtkosten die in de nieuwe situatie bij de gemeente bespaard worden, zullen door private kwaliteitsborgers gemaakt worden. Wel wordt aangenomen dat private kwaliteitsborgers, door de betere aansluiting van toetsing en toezicht op het bouwproces, efficiënter zullen zijn. Hoe hoog de uitvoeringskosten ten opzichte van het oude stelsel zullen zijn, is ook afhankelijk van de eisen die aan instrumenten per gevolgklasse gesteld worden. Hoe hoger de eisen, hoe meer inspanning (toetsing, toezicht en naleving) er van de kwaliteitsborgers en bouwers gevraagd wordt. Echter, in de huidige praktijk worden er vooral in de hoogste gevolgklasse (III) al grote inspanningen door bouwers geleverd als het om kwaliteitsborging gaat (vastlegging en dossiervorming). Er wordt dan ook verwacht dat het nieuwe stelsel in deze categorie minder kostenverhogend zal werken.

Effect op bouwkundige kwaliteit
Tegenover deze uitvoeringskosten voor de kwaliteitsborger en opdrachtnemer staan de kwaliteitsbaten die door de invoering van de wet ontstaan voor de bouwconsument. Het toekomstige borgingsstelsel bevat prikkels waardoor de bouwkwaliteit een hoger niveau zal bereiken. Zo volgen er sancties (three strikes out) bij het niet juist toepassen van instrumenten en nalatigheid door de kwaliteitsborger, zal de bouwer door de blijvende aansprakelijkheid na oplevering geprikkeld worden meer kwaliteit te leveren en worden bouwers door verplichte dossiervorming middels vastleggingen van werkzaamheden gedurende de bouw meermaals geattendeerd op de te leveren kwaliteit. Onvolkomenheden worden door de vastleggingen eerder opgemerkt en kunnen direct aangepast worden, wat de kwaliteit van het bouwwerk voor de bouwconsument ten goede komt. Hiernaast levert het toekomstig borgingsstelsel zowel de opdrachtgevers als de opdrachtnemer meer zekerheid in de vorm van dossiervorming over de kwaliteit van het geleverde bouwwerk, waarmee toekomstige juridische claims en daarmee samenhangende kosten worden vermeden.

Effect op organisatie-, opleidings- en afvloeiingskosten
Door de verschuiving van werkzaamheden van gemeenten naar private partijen, zullen er door gemeenten (her)opleidings- en afvloeiingskosten gemaakt moeten worden. Verder worden er voor het functioneren van het nieuwe stelsel nieuwe organisaties opgericht, waardoor er organisatiekosten ontstaan.

3 Bouwvolumes en vergunningen naar gevolgklassen

Voor de omvang van de effecten van het wetsvoorstel is naast het verschil in werkwijze van de verschillende actoren in de bouwkolom ook het volume van de bouwactiviteiten van belang. In dit hoofdstuk wordt op mogelijke toekomstige ontwikkelingen van het bouwvolume ingegaan en wordt dit door vertaald naar de vergunningverlening van de te borgen bouwwerken.

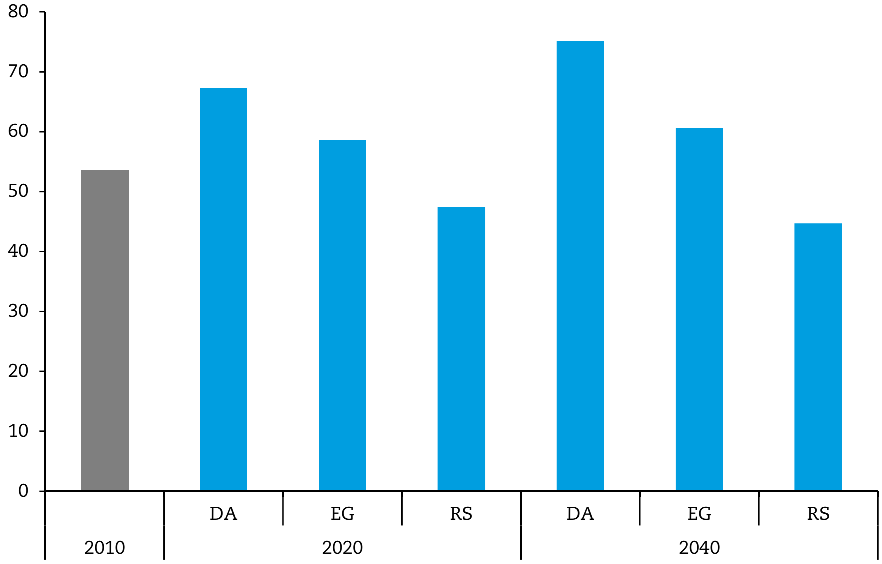
De ontwikkeling van het bouwvolume na de aanvang van de crisis laat zien dat het aantal bouwwerken in aantal en in volume (gemeten in euro's) fors gekrompen is, maar dat de bouw inmiddels weer in een fase van herstel is. Voor de toekomstige ontwikkeling van het bouwvolume spelen zowel demografische als economische ontwikkelingen een belangrijke rol. De toekomst is fundamenteel onzeker en daarmee niet te voorspellen. Wel zijn plausibele en consistente scenario's te verkennen, waarmee een redelijke bandbreedte kan worden geschetst van het toekomstig bouwvolume. Om deze reden sluiten wij voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van het bouwvolume aan bij de scenario's uit een recent door het EIB uitvoerde lange termijn studie, Investeren in Nederland[8]. In de mkba berekenen wij de effecten aan de hand van één scenario: het EG-scenario, maar als onderdeel van een gevoeligheidsanalyse beschrijven wij de effecten ook voor de twee andere scenario's.

3.1 Ontwikkeling bouwvolume tot 2040 in drie scenario's

In opdracht van Aedes, Bouwend Nederland en het ministerie van BZK heeft het EIB een lange termijn studie verricht waarin voor de periode 2010-2040 drie scenario's kwantitatief zijn uitgewerkt. De drie scenario's kenmerken zich door structurele verschillen in termen van economische en demografische ontwikkelingen. Het 'Dynamische Agglomeratie' scenario (DA) combineert een hoge demografische groei met een hoge economische groei en kent verder een dynamische marktgeoriënteerde ontwikkeling. Het 'Evenwichtige Groei' scenario (EG) kenschetst zich door een meer evenwichtige trendmatige ontwikkeling. In het 'Ruimtelijk Segregatie' scenario (RS) neemt door de combinatie van lage economische en demografische groei de bouwproductie op termijn nog verder af. De invloed van de verschillen in ontwikkelingen zijn uitgewerkt voor de investeringen in de bouw en de gebouwde omgeving. Figuur 3.1 geeft een samenvatting van de volumeontwikkeling van de totale bouwproductie in de periode 2010-2040 in de drie scenario's.

[8] EIB (2015), 'Investeren in Nederland; Scenariostudie', Amsterdam, juni 2015.

Figuur 3.1 Volumeontwikkeling totale bouwproductie, miljarden €, prijspeil 2014



Bron: EIB

De bandbreedtes bij de bouwproductie in de komende decennia zijn groot. In het trendmatige EG-scenario bedraagt de totale bouwproductie in 2040 op jaarbasis ruim € 60 miljard in prijzen van nu. Dat is 20% boven de huidige jaarproductie en ongeveer gelijk aan het productievolume dat kort voor de crisis werd gerealiseerd. In het dynamische DA-scenario bedraagt de reële bouwproductie in 2040 circa € 75 miljard, dat is 50% boven het huidige productieniveau en ook nog 25% boven het niveau van net voor de crisis. In een scenario met aanhoudend lage demografische en economische groei is het beeld wezenlijk anders. In het RS-scenario bedraagt de reële totale bouwproductie in 2040 ongeveer € 45 miljard op jaarbasis, wat lager is dan het huidige (crisis)niveau.

Tabel 3.1 Volume productie, 2010-2040, miljarden €, prijspeil 2014

	2010	**2020**			**2040**		
		DA	**EG**	**RS**	**DA**	**EG**	**RS**
Woningbouw							
Nieuwbouw	10,5	15,1	12,0	7,8	12,6	7,5	2,7
Herstel en verbouw	6,2	7,5	7,2	6,8	10,3	8,8	7,5
Utiliteitsbouw							
Nieuwbouw	7,7	11,2	7,3	2,9	10,3	7,6	5,0
Herstel en verbouw	4,3	5,5	5,4	5,2	7,2	5,8	5,0
Onderhoud gebouwen	8,9	10,4	10,0	9,6	13,2	11,8	10,3
GWW	14,6	16,2	15,7	14,4	20,4	18,5	13,7
Totale productie	**53,5**	**67,3**	**58,6**	**47,4**	**75,1**	**60,6**	**44,7**

Bron: CBS, EIB

3.2 Vergunningen

Bouwbesluittoetsvrije vergunningen en overige vergunningen
Over het totaal aangevraagde omgevingsvergunningen houdt het CBS geen statistieken bij. Alleen de vergunningen met een bouwsom vanaf € 50.000 worden geregistreerd. In totaal werden in 2014 door het CBS 18.000 verleende bouwvergunningen geregistreerd.
Voor kleine bouwwerken met een bouwsom onder € 50.000 worden geen statistieken bijgehouden. Wel is op basis van gegevens over de periode oktober 2010 – december 2013 van het Olo, geschat dat grofweg 60% van alle omgevingsvergunningen in de nieuwe wet bouwbesluittoetsvrij worden. Dit zijn kleine bouwwerken met een laag risico zoals aanbouwen, dakkapellen, kozijnen, erfafscheidingen en kleinere aanpassingen. Aangenomen is dat deze bouwwerken een bouwsom lager dan € 50.000 hebben. Dit betekent dat in 2014 bijna 26.000 vergunningen voor kleine bouwwerken zijn verleend, die in de nieuwe wet niet langer aan het Bouwbesluit getoetst hoeven te worden en 18.000 vergunningen zijn verleend die niet langer door de gemeente, maar door een private kwaliteitsborger aan het Bouwbesluit getoetst zouden moeten worden.

Overige vergunningen naar gevolgklasse
Voor de 40% van de vergunningen die niet bouwbesluittoetsvrij worden, maakt het wetsvoorstel onderscheid in drie gevolgklassen. Hierbij worden de bouwwerken ingedeeld naar de omvang van de gevolgen voor de gebruikers van bouwwerken bij calamiteiten. Vaak is er een relatie met de omvang van het gebouw en de gevolgklasse. Hoe omvangrijker een bouwwerk, hoe meer mensen zich in of op het bouwwerk bevinden en hoe hoger de kans op gevolgschade voor gebruikers is. Zo hanteert de Vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland in haar impactanalyse (VBWTN, 2015), omrekeningsfactoren om per bouwsomklasse het aandeel van gevolgklasse I te bepalen (zie tabel 3.2). Voor projecten groter dan € 5 miljoen heeft VBWTN verondersteld dat deze tot gevolgklasse III behoren.

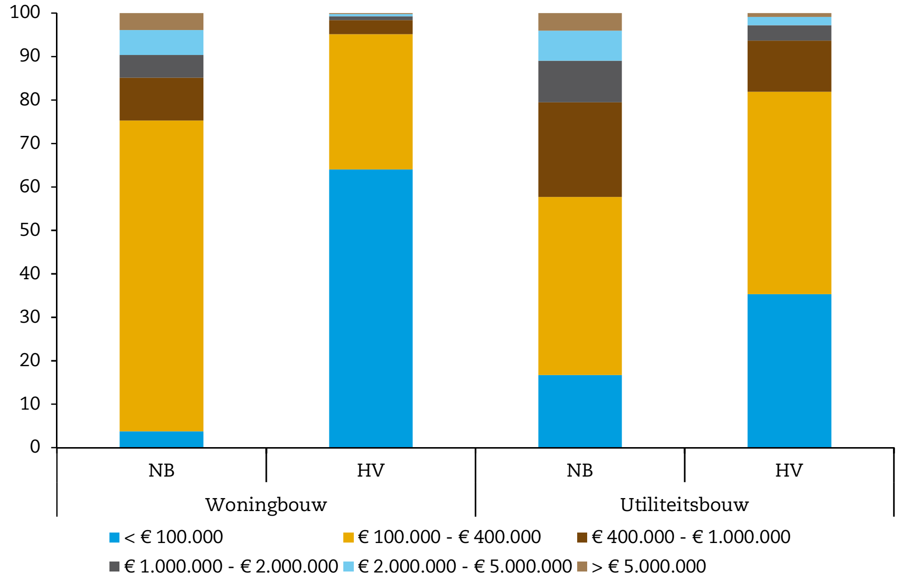
Tabel 3.2 Vergunningverdeling naar bouwsomklasse en gevolgklasse

	I	II	III
< € 100.000	70%	30%	0%
€ 100.000 - € 400.000	50%	50%	0%
€ 400.000 - € 1.000.000	10%	90%	0%
€ 1.000.000 - € 2.000.000	0%	100%	0%
€ 2.000.000 - € 5.000.000	0%	100%	0%
> € 5.000.000	0%	0%	100%

Bron: VBWTN

In figuur 3.2 is de samenstelling van de vergunningen naar bouwsomklassen weergegeven. In de nieuwbouw (NB) is sprake van relatief grotere projecten. Vooral in de herstel en verbouw (HV) van woningen is sprake van relatief veel kleine bouwbesluittoetsplichtige werken. De helft van de herstel en verbouw bestaat uit werken met een bouwsom tussen € 50.000 en de € 100.000. Op de aantallen hebben wij de omrekentabel van VBWTN toegepast, met uitzondering voor de nieuwbouw van woningen. Er is voor de nieuwbouw van woningen een klein aantal vergunningen met een groot aantal grondgebonden woningen. Het hanteren van de omrekentabel voor deze categorie zou tot overschatting van het aantal vergunningen in gevolgklasse III leiden. Om dit te voorkomen hanteren wij hier respectievelijk de aandelen 90%, 6% en 4% voor de opeenvolgende gevolgklassen. Hierbij is rekening gehouden met de verdeling van het aantal bouwlagen volgens WoOn 2012.

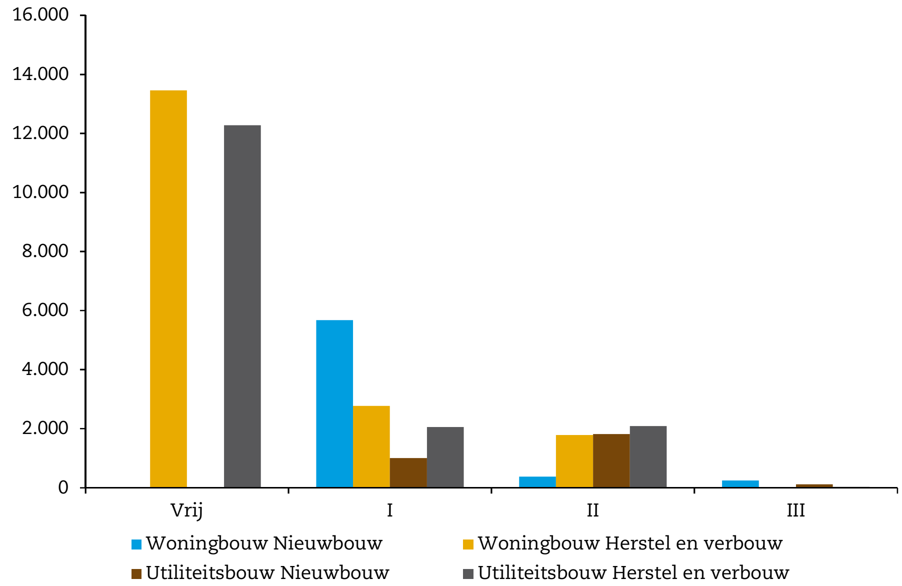
Figuur 3.2 **Samenstelling vergunningen naar bouwsomklasse en type bouwwerk, 2014**



Bron: EIB

In figuur 3.3 is het aantal vergunningen naar gevolgklasse voor 2014 weergegeven dat als startpunt is gehanteerd voor de toekomstige ontwikkeling van de vergunningen. De in de toekomst bouwbesluittoetsvrije vergunningen betreffen alle bestaande bouw en lopen op met de herstel- en verbouwactiviteiten.

Figuur 3.3 **Samenstelling vergunningen, bouwbesluittoetsvrij en overige werken naar gevolgklassen, 2014**

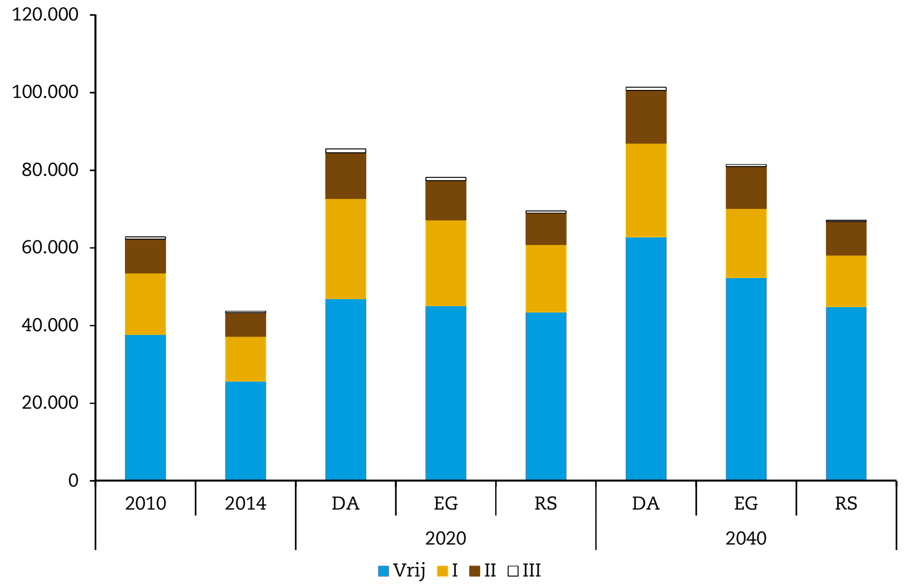


Bron: EIB

Ontwikkeling vergunningen tot 2040
In 2013 bereikte het aantal verleende vergunningen het dieptepunt na de crisis. In 2014 was al sprake van een klein herstel. Voor de komende jaren tot 2020 wordt een stevige opleving voorzien van de bouwproductie en daarmee ook van het aantal bouwaanvragen. Het aantal vergunningen varieert in 2020 grofweg tussen de 60.000 en 70.000 in de drie scenario's (zie figuur 3.4). Dit aantal ligt fors hoger dan het huidige niveau en is sterk ingegeven vanuit economisch herstel en de terugkeer naar niveaus die horen bij de structurele demografische en economische groeipaden.
Na 2020 nemen de verschillen tussen de scenario's toe. In het DA-scenario blijven de bouwproductie en de vergunningsaanvragen op een hoog niveau, terwijl in het RS-scenario de uitbreidingsvraag door afvlakking van de demografische groei afneemt. In beide scenario's treedt een verschuiving op van de nieuwbouw naar de bestaande bouw.

GWW-kunstwerken
Het CBS houdt geen statistieken bij voor de investeringen in de grond-, water- en wegenbouw (gww), terwijl de bouwwerken binnen deze investeringen (de zogeheten kunstwerken) wel aan de voorschriften van het Bouwbesluit dienen te voldoen. Deze kunstwerken vormen 15% van de totale gww-productie (EIB, 2011a). In de berekening van de effecten zijn de resultaten opgehoogd met de factor (1 + 15% * gww-productie) / (productie woningbouw en utiliteitsbouw) om ook rekening met deze gww-kunstwerken te kunnen houden.

Figuur 3.4 Samenstelling vergunningen in de steekjaren 2010, 2014, 2020 en 2040



Bron: EIB

3.3 Overige uitgangspunten

Voor de berekeningen in de mkba is een aantal uitgangspunten gehanteerd rond de netto contante waarde berekening van de effecten en de invoering en fasering van de wet 'Kwaliteitsborging voor het bouwen'.

Netto contante waarde, prijspeil en discontovoet
Voor de mkba zijn de effecten per jaar berekend. Vervolgens is de netto contante waarde van de jaarlijkse kasstromen berekend op basis van een reële discontovoet van 5,5% (2,5% risicovrij met een risico-opslag van 3%) in prijzen van 2014. Voor de kasstromen is een horizon gehanteerd van 100 jaar, waarvan de effecten vanaf 2040 zijn verkregen door de effecten van 2040 vast te houden. Deze uitgangspunten vloeien voort uit de algemene richtlijnen voor mkba's beschreven in de OEI-leidraad. Onlangs is in de werkgroep discontovoet een andere aanpak voor de discontovoet voorgesteld in reactie op de lage rente voor staatsobligaties. In lijn met het advies hebben wij in hoofdstuk vijf een gevoeligheidsanalyse opgenomen met een discontovoet van 3%.

Start en fasering
Als ingangsdatum is 1 januari 2017 gehanteerd. Op deze datum wordt naar verwachting de wet gepubliceerd en de toelatingsorganisatie opgericht. Vanaf 1 januari 2018 start het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor de seriematige nieuwbouw- en verbouwprojecten en een half jaar later volgt het overige deel van gevolgklasse I. Aangenomen is dat per 1 januari 2020 het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging ook voor de gevolgklassen II en III wordt ingevoerd.

4 Effecten nieuw stelsel kwaliteitsborging

In dit hoofdstuk worden de volgende drie effecten van het wetsvoorstel 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' achtereenvolgens beschreven:

- Effecten van procesversnelling en meer zekerheid
- Effect van verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken
- Effect van verschuiving toetsing van gemeenten naar private kwaliteitsborgers

In het laatste onderdeel 'verschuiving toetsing van gemeenten naar private kwaliteitsborgers', komen ook de effecten van de toename van de kwaliteit door intensievere toetsing en de organisatie-, opleidings- en afvloeiingskosten aan bod.

4.1 Effect op procesversnelling en meer zekerheid

Versnelling gemiddelde doorlooptijd
In het huidige stelsel toetst de gemeente de aanvraag aan de in de omgevingsvergunning gestelde eisen, waaronder ook het Bouwbesluit. Bij gebreken in de aanvraag of in het ontwerp dient de aanvrager de aanvraagprocedure opnieuw te doorlopen of vindt er uitstel van de aanvraag plaats. Met de invoering van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging vervalt de bouwbesluittoetsing tijdens de behandeling van de omgevingsvergunningaanvraag en verschuift deze naar de bouwfase. Dit heeft tot gevolg dat het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het bouwen niet langer afhankelijk is van de door de aanvrager aangeleverde bouwtechnische informatie. Hetgeen leidt tot minder oponthoud en kortere doorlooptijden (van vergunningsaanvraag tot -verlening). Hoeveel de doorlooptijden uiteindelijk afnemen hangt af van het verschil in inspanningen tussen gemeenten bij toetsing op het Bouwbesluit in de huidige situatie. Uitgegaan wordt van een gemiddelde doorlooptijdverbetering ten opzichte van het oude stelsel van vier weken. Hier wordt aangesloten bij de uitkomsten van de MKBA van Ecorys (2013). Dit uitgangspunt wordt tevens door internationale praktijkervaringen bevestigd[9]. Ook in Nederland wijzen eerste ervaringen uit pilots op versnelling van de doorlooptijden. Zo illustreert een pilot in de gemeente Epe dat door het lean inrichten van de vergunningsprocedure, de omgevingsvergunning bij minder complexe aanvragen in maximaal vier weken (in plaats van acht) door de gemeente verstrekt kan worden[10]. En laat de Zeeburgereiland pilot in Amsterdam zien dat door de nieuwe inrichting van toetsing en de interactiviteit die hierdoor met het kwaliteitsteam en bouwplantoetsers ontstaat, bij complexe projecten zelfs meer doorlooptijdbesparing gerealiseerd kan worden. Hier wordt uitgegaan van circa acht weken besparing door de interactiviteit van het kwaliteitsteam en zestien weken besparing door de interactiviteit van de bouwplantoetsers[11]. Tevens wordt in andere pilots, zoals die van 'de erkenningsregeling kleine bouwwerken' in Deventer[12] en 'de kwaliteit geborgd via het Keurmerk Stichting Garantiewoning' uitgevoerd in verschillende steden[13], bevestigd dat de omgevingsvergunning in de nieuwe situatie relatief snel wordt afgegeven. Daarnaast is de aanname van gemiddeld vier weken doorlooptijdverkorting meermaals bevestigd tijdens interviews met partijen betrokken bij verschillende andere pilots in Nederland.

De versnelling van de doorlooptijd van vier weken levert een besparing van de bouwrentekosten op die betrekking hebben op de voorinvesteringen van een bouwproject. In het onderzoek 'Kostenmodel omgevingsrecht' (EIB, 2011b) bleek dat de voorinvestering ongeveer 25% van de totale projectkosten bedragen en dat de totale bouwkosten 75% van de totale projectkosten vormen. Door deze percentages toe te passen op de bouwinvesteringen en

[9] In 'Leave Certification to pro's, architects say' uit de The Midtown Gazette (2013), wordt aangegeven dat het verschil in doorlooptijd in New York na de invoering van private kwaliteitsborging, twee tot zes weken bedraagt. In uitzonderlijke gevallen kon dit verschil oplopen tot twaalf weken.
[10] Artikel te vinden op: http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/5459-epe-verleent-omgevingsvergunningen-in-de-helft-van-wettelijke-doorlooptijd.
[11] Presentatie Alliantie aan Stuurgroep IBK, te vinden op: http://www.stichtingibk.nl/nieuwbouw-in-amsterdam-via-private-kwaliteitsborging/.
[12] Artikel te vinden op: http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/09/EKB-bulletin-nummer-3.pdf.
[13] Artikel te vinden op: http://www.stichtingibk.nl/de-bouw-gaat-zelf-het-bewijs-leveren-dat-een-woning-voldoet/

hierop een rentekostenreductie van 5,5% reëel van vier weken te hanteren, is het voordeel van de versnelling van de doorlooptijd voor de aanvragers gekwantificeerd. Het effect van de versnelling van de doorlooptijd bedraagt in het EG-scenario totaal € 670 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.1).

Meer zekerheid
De invoering van het nieuwe kwaliteitsborgingsstelsel leidt niet alleen tot kortere doorlooptijden. Ook het bouwproces wordt beter voorspelbaar en beter beheersbaar waardoor de onzekerheid afneemt. Waar in het huidige stelsel de toets op het Bouwbesluit voorafgaand aan de bouw plaatsvindt en de aanvraag opnieuw ingediend moet worden of uitstel plaatsvindt bij tekortkomingen in de documentatie, gebeurt dit in de toekomstige situatie gedurende de bouw op van tevoren afgesproken momenten. Voor deze toetsmomenten worden de meest natuurlijke momenten gedurende het bouwproces geselecteerd. Namelijk, wanneer het ontwerp en de bouw van het betreffende belangrijke onderdeel daadwerkelijk aan de orde is. Dit zorgt bij aanvraag en behandeling van de omgevingsvergunning voor minder onzekerheid bij aanvragers en bouwers omdat de verstrekking van deze vergunning niet langer afhankelijk is van gedetailleerde aanlevering van bouwtechnische informatie en bij gebreken de aanvraag niet opnieuw hoeft te worden ingediend. Daarnaast zorgt het tijdens de bouw voor minder onzekerheid omdat van te voren duidelijk wordt afgesproken wanneer welke informatie aangeleverd wordt. Wanneer tijdens toetsmomenten uit de opgeleverde informatie blijkt dat bepaalde handelingen niet goed worden of zijn uitgevoerd, kunnen deze direct worden aangepast. Dit maakt het stelsel adaptief en flexibel waardoor lange vertragingen in het bouwproces worden voorkomen, risico's op vertragingen (faalkosten) afnemen, het bouwproces beter voorspelbaar en beter beheersbaar wordt. De afname van vertragingsrisico's en de betere beheersbaarheid van het bouwproces leiden ertoe dat aanvragers en bouwers het bouwproces beter kunnen plannen waardoor de planzekerheid toeneemt.

Invloed van onzekerheid op planning

Onzekerheid met betrekking tot de doorlooptijd van projecten leidt in de praktijk vaak tot het inbouwen van extra zekerheid in de planning. Zo is het moeilijk als een project sneller verloopt dan gepland om van te voren ingeplande activiteiten te vervroegen. Naarmate het bouwproces complexer is en er meer mensen bij betrokken zijn is dit des te moeilijker. Een onverwachte versnelling levert in de praktijk hierdoor minder voordeel op.
Andersom geldt dat onverwachte vertraging van een project verregaande gevolgen kan hebben voor de verdere planning van het project. Alle vervolgactiviteiten moeten dan opnieuw worden ingepland. Om de effecten hiervan te beperken kan ook op voorhand met enige mate van onzekerheid rekening worden gehouden door bijvoorbeeld in de planning rekening te houden met een latere start. Het gaat hierbij om de afweging tussen de zekere rentekosten van de ingeplande week aan extra doorlooptijd versus de onzekere kosten van de mogelijke vertraging op de gehele doorlooptijd van het project.

Het afnemen van de onzekerheid van de doorlooptijd van projecten zal ertoe leiden dat bedrijven in de planning minder marges hoeven in te bouwen, wat tot besparing van (rente)kosten zal leiden.

Het nieuwe stelsel zorgt daarom naast versnelling van het proces, voor meer zekerheid tijdens het bouwproces. Deze toename van zekerheid levert een economisch voordeel op omdat de kosten veroorzaakt door vertragingen hierdoor worden teruggebracht. De economische waarde van meer zekerheid is afhankelijk van de mate van onzekerheid en de bereidheid van mensen om hiervoor te betalen. In dit geval wordt de mate van onzekerheid bepaald door de kans dat vertragingen zich voordoen, de duur van de vertragingen en de schade die hierdoor ontstaat bij activiteiten die volgen. Om te bepalen hoeveel mensen bereid zijn voor meer zekerheid te betalen (risicotoeslag) wordt een parallel getrokken met 'congestiestudies'. Zo blijkt uit Engels onderzoek[14] dat mensen op congestiemomenten vaak 20% eerder dan gemiddeld van huis vertrekken om de kans op te laat komen te minimaliseren. De kosten van de reis zijn dus de kosten van de gemiddelde reistijd plus 20% vanwege het vertragingsrisico. Ook in Nederlands onderzoek wordt in mkba's over het wegvervoer een risicotoeslag van 25% gehanteerd om rekening te houden met het vertragingsrisico[15]. In navolging op voorgaand onderzoek wordt in

[14] Department for Transport (2004), 'Feasibility study of road pricing in the UK', London.
[15] CPB (2004), 'Economische toets op de Nota Mobiliteit', CPB document 65, Den Haag, september 2004.

deze mkba het effect van meer zekerheid gekwantificeerd door een risicotoeslag[16] (vermindering van procesrisico's) van 25% toegepast op de gemiddelde doorlooptijdbesparing te hanteren. Het totale effect van meer zekerheid komt in het EG-scenario neer op € 170 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 MKBA-deeloverzicht: Procesversnelling en meer zekerheid, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	EG
Kostenreductie door versnelling doorlooptijd	670
Meer zekerheid	170
Saldo	**840**

Bron: EIB

4.2 Effect van verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

Met de inwerkingtreding van de wet 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' zullen kleine bouwwerken met een laag risico worden vrijgesteld van toetsing op het Bouwbesluit. Niet alleen is deze categorie bouwwerken bij de verlening van de omgevingsvergunning vrijgesteld van de toets op het Bouwbesluit (de toets op ruimtelijke ordenings-, bouwverordenings- en welstandseisen blijft bestaan), ook tijdens de bouw vervalt de toets en het toezicht op het Bouwbesluit. Daarentegen dient het bouwwerk nog steeds aan het Bouwbesluit te voldoen, alleen wordt hierdoor het proces efficiënter ingericht.

Op basis van cijfers van het Olo over de periode oktober 2010 - december 2013 wordt aangenomen dat 60% van alle vergunningsaanvragen voor bouwwerkzaamheden in de nieuwe situatie geheel vrijgesteld zullen worden van toetsing en toezicht op het Bouwbesluit. Dit heeft tot gevolg dat vergunningaanvragers en gemeenten in de toekomst minder tijd kwijt zijn aan dit soort bouwwerkzaamheden. De aanvrager hoeft immers geen bouwtechnische informatie meer aan te leveren bij de aanvraag van de omgevingsvergunning en voor gemeenten vervalt toetsing en toezicht op het Bouwbesluit voor deze categorie geheel. In overeenstemming met de uitgangspunten van het regeldrukonderzoek van Sira (2015) wordt aangenomen dat dit voor de aanvragers een efficiency voordeel oplevert van gemiddeld € 600 per vergunning en voor gemeenten gemiddeld € 468[17] per vergunning. Het efficiency effect komt hierdoor voor de aanvragers neer op € 440 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014) en voor gemeenten op € 350 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014) in het EG-scenario. Dit samen geeft een totaal efficiency effect van € 790 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.2).

Tegenover deze efficiencyvoordelen bij de aanvragers en de gemeenten staan naar verwachting geen betekenisvolle kwaliteitsverliezen. De vrijstellingen betreft alleen kleine bouwwerken zonder constructieve aspecten of betekenisvolle risico's in de sfeer van brandveiligheid of gezondheid (aanbouwen, dakkapellen, kozijnen, erfafscheidingen, etc.). Bovendien geldt dat partijen nog altijd moeten voldoen aan de regelgeving, maar alleen de toetsing komt te vervallen. In de huidige situatie werken gemeente vaak risicogericht en is de toetsing en het toezicht bij dit type bouwwerken zeer beperkt, al heeft een potentieel bezoek mogelijk een preventieve werking. Bovendien blijft toetsing op ruimtelijke ordening en welstand onder de nieuwe wet nog steeds een gemeentelijke taak. In specifieke gevallen kan er kwaliteitsverlies optreden, maar de effecten hiervan zijn naar verwachting gering. Als gelijktijdig een representatief benchmarkingsysteem voor deze categorie bouwwerken (waar veel niet professionele bouwconsumenten actief zijn) wordt ingevoerd, zal dit een extra impuls geven aan de geleverde kwaliteit. Het benchmarkingsysteem zorgt voor meer transparantie in de markt waardoor het voor bouwers gaat lonen om op kwaliteit te concurreren. Zij zullen immers worden afgerekend wanneer de geleverde kwaliteit onvoldoende is.

[16] De risicotoeslag komt voort uit de vergelijking van de zekerheidsequivalent. De zekerheidsequivalent = de verwachte kosten + een risicotoeslag. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat mensen iets over hebben voor meer zekerheid.
[17] Deze bedragen zijn gebaseerd op het gemiddeld aantal uren dat minder ingezet hoeft te worden bij de aanvraag en verwerking van de omgevingsvergunning door gemeenten en aanvragers, vermenigvuldigd met het uurtarief.

Tabel 4.2 MKBA-deeloverzicht: Verruiming bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	EG
Minder werk aanvragers	440
Minder toetsing door gemeenten	350
Saldo	**790**

Bron: EIB

4.3 Effect van verschuiving toetsing van gemeenten naar private partijen

Het meest zichtbare effect van het wetsvoorstel en de invoering van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging is dat van de veranderingen in uitvoering (toetsing) van gemeenten naar private partijen. Waar de gemeente voorheen bouwwerkzaamheden toetste op het Bouwbesluit, zal dit in de toekomst door private partijen overgenomen worden. De baten die hierdoor ontstaan komen voort uit: 1) minder werk voor aanvragers doordat gedetailleerde bouwtechnische informatie niet langer vereist is bij de aanvraag van de omgevingsvergunning, 2) minder werk voor gemeenten doordat een deel van hun taken vervalt, en 3) meer kwaliteit door intensievere private toetsing. De verschuiving van werkzaamheden brengt ook kosten met zich mee. Namelijk: 1) hogere borgingskosten omdat verwacht wordt dat private partijen meer stringent zullen toetsen, 2) organisatiekosten omdat er organisaties gecreëerd moeten worden om het stelsel met private kwaliteitsborgers te laten functioneren, 3) eenmalige opleidings- en afvloeiingskosten omdat een deel van het ambtelijk apparaat komt te vervallen en 4) kosten gemaakt voor het administratief verwerken van de verklaring van de kwaliteitsborger en dossier voor gemeente.

Minder werk bij aanvraag
De toets van de bouwplannen op het Bouwbesluit zal in de nieuwe situatie verschuiven van voorafgaand aan het bouwproces naar de meest natuurlijke momenten tijdens het bouwproces. Door het wegvallen van de toets op het Bouwbesluit hoeven aanvragers geen bouwtechnische informatie meer aan te leveren bij het indienen van de omgevingsvergunning, wat tot minder werk leidt. In de huidige situatie zijn er gemiddeld vier ontwerpen van begin tot definitief ontwerp. Zo worden in de praktijk de bouwtechnische aspecten meestal al voorafgaand aan de vergunningsaanvraag in kaart gebracht omdat externe partijen zoals waarborg- en garantiefondsen, opdrachtgevers en andere belanghebbende partijen dit vragen. Deze partijen willen ook zonder een vroegtijdige bouwbesluittoets in een vroeg stadium een goed beeld kunnen vormen van de specificaties van het bouwwerk. Door de toetsing af te stemmen op het bouwproces kan gemiddeld met één ontwerp minder worden volstaan. Sira heeft in haar regeldrukonderzoek dit efficiëntievoordeel op basis van interviews met betrokken partijen ingeschat op 5% tot 15% van de kosten die indieners gemiddeld maken voor het aanleveren van de bouwtechnische informatie voor de aanvraag van de omgevingsvergunning. Dit komt overeen met gemiddeld € 205 tot € 615 minder per vergunning. Wij hebben het gemiddelde van deze bandbreedte als uitgangspunt voor onze berekeningen overgenomen (gemiddeld € 410 per vergunning). Het totale effect van minder werk bij aanvraag voor aanvragers bedraagt in het EG-scenario € 190 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.4).

Minder werk door gemeenten
In het nieuwe kwaliteitsborgingsstelsel vervalt de toetsing van gemeenten op het Bouwbesluit tijdens de omgevingsvergunningsaanvraag. Dit leidt tot minder toetsingswerkzaamheden bij gemeenten en zorgt dus voor minder kosten voor gemeenten.

Sira heeft in het regeldrukonderzoek de besparing van de gemeentelijke werkzaamheden voor de drie gevolgklassen per vergunning in kaart gebracht. Zij hanteren hierbij een bandbreedte in uren (zie tabel 4.3). Wij nemen het gemiddelde van deze bandbreedte en de hierbij gehanteerde uurtarieven over als uitgangspunt voor onze berekeningen. Door deze te vermenigvuldigen met het aantal jaarlijkse vergunningen per gevolgklasse worden de totale kostenbesparingen van gemeenten verkregen. In totaal bedraagt het effect van minder toetsing door gemeenten in het EG-scenario € 1.060 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.4).

Tabel 4.3 Gemeentelijke besparingen per vergunning, per gevolgklasse

	Besparing in uren	Uurtarief in euro	Gemiddelde besparing in euro
Bouwbesluittoetsvrij	4 – 7	85	470
I	7 – 10	73	620
II	30 – 60	94	4.230
III	200 – 275	99	23.500

Bron: Sira, bewerking EIB

Hogere borgingskosten private partijen
De kwaliteitsborgingskosten van private partijen in de nieuwe situatie zijn moeilijker in te schatten dan die van gemeenten in de huidige situatie. De kosten in de nieuwe situatie hangen namelijk af van de specifieke eisen die in de toekomst aan instrumenten worden gesteld, de eisen die de instrumenten aan het bouwproces stellen en hoe partijen hiermee omgaan. Om inzicht te krijgen in hoe dit voor private partijen in de toekomst uitpakt, is met name op dit punt uitvoerig gesproken met partijen die ervaringen hebben opgedaan met pilots met het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging of andere kwaliteitsborgingsprojecten. Hieruit is naar voren gekomen dat het onderscheid in gevolgklasse een grote rol speelt bij de omvang van de toekomstige private borgingskosten. Met de gevolgklassen nemen ook de kosten die private partijen aan kwaliteitsborging besteden in de toekomstige situatie sterk toe (zie kader 'De bedrijfseigen kosten voor kwaliteitsborging'). Omdat de omvang van de extra borgingskosten voor private partijen sterk afhangt van de gevolgklasse waarin het bouwwerk zich bevindt, worden deze per gevolgklasse behandeld.

Gevolgklasse III. In gevolgklasse III gaan wij op basis van verleende vergunningendata (CBS) uit van een bouwsom van € 13,5 miljoen voor een gemiddeld project. Dit betekent dat de gemiddelde projectkosten per project € 18 miljoen bedragen[18]. Uit gesprekken met partijen werkzaam in deze gevolgklasse is naar voren gekomen dat de borgingskosten tussen ½% tot 1% van de projectkosten zijn. Dit komt neer op € 90.000 tot € 180.000 aan borgingskosten per project. In de berekening van de totale extra borgingskosten per project wordt uitgegaan van het gemiddelde van deze kosten (€ 135.000). Verder is op basis van de gesprekken aangenomen dat in de nieuwe situatie de borgingskosten, door extra eisen en toezicht, met gemiddeld 10% zullen toenemen. De gemiddelde extra borgingskosten per project bedragen dan € 13.500. Het gaat hier om gemiddelden; de kosten verschillen uiteraard met de aard en omvang van de projecten. Hoe minder volgens bestek en complexer, hoe risicovoller het project is en hoe hoger de borgingskosten zijn. In deze categorie wordt al veel aan interne en externe borging gedaan en wordt niet altijd volgens bestek, maar volgens outputspecificatie gebouwd, waardoor de bouwer zelf aansprakelijk is voor het voldoen van het bouwwerk aan deze specificaties en aan het Bouwbesluit. Het gemeentelijk werk wordt hier door de deskundigen vooral als dubbel werk gezien. De totale extra borgingskosten voor gevolgklasse III komen neer op € 120 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2014).

[18] De bouwsom is in de regel 75% van de totale projectkosten, zie (EIB, 2011b).

De bedrijfseigen kosten voor kwaliteitsborging
De kosten die bouwbedrijven nu al aan kwaliteitsborging uitgeven, zijn kosten die gemaakt worden als onderdeel van het reguliere bedrijfsproces. Welke bedrijfseigen kosten nu al gemaakt worden bij het borgen van de kwaliteit van bouwwerken verschilt per gevolgklasse.

In gevolgklasse III zijn de bedrijfseigen kosten voor kwaliteitsborging in de huidige praktijk het grootst. De risico's en belangen van verschillende partijen (banken, verzekeraars, bouwers, opdrachtgevers etc.) verbonden aan deze projecten zijn zo groot dat aangenomen wordt dat gemiddeld 90% van de kosten in de huidige situatie al gemaakt wordt. Die zijn dus te beschouwen als bedrijfseigen kosten. Kwaliteitsborging in deze categorie bestaat uit intensieve interne borging (vierogenprincipe en een eigen kwaliteitsafdeling) en meervoudige externe borging. Vaak worden plantoetsers of TIS'en ingeschakeld en zijn er daarnaast gespecialiseerde externen die de kwaliteit op bepaalde onderdelen borgen. In deze categorie wordt, door de intensieve kwaliteitsborging van de huidige praktijk, aangenomen dat de kosten in de nieuwe situatie bijna niet (geldt voor geïntegreerde projecten) tot nauwelijks (projecten die volgens bestek uitgevoerd worden) zullen toenemen (±10%).

In gevolgklasse II wordt ervan uitgegaan dat gemiddeld 50% van de toekomstige kosten voor kwaliteitsborging op dit moment al gemaakt wordt en dus zijn te beschouwen als bedrijfseigen. Dit percentage ligt hoger dan in gevolgklasse I omdat partijen in gevolgklasse II op dit moment al meer aan kwaliteitsborging doen. Partijen doen dit omdat de risico's verbonden aan het bouwen groter zijn. In deze categorie wordt veelal intern en soms extern geborgd. In deze categorie zal het stelsel voor bouwers tot een lastenverzwaring (±50%) leiden omdat meer systematische documentatie en externe toetsing vereisten worden. Dit was voorheen niet noodzakelijk.

In gevolgklasse I is de variatie tussen bouwers en de gemaakte kosten voor kwaliteitsborging het grootst. Zo wordt de kwaliteit van bouwwerken in de nieuwbouwsector veelal geborgd met behulp van interne borgingssystemen. Tevens wordt de kwaliteit door de waarborg- en garantiefondsen op project-/bedrijfsniveau geborgd. Daarentegen maken kleinere bouwpartijen (vb. kavelbouwers) veel minder kosten voor kwaliteitsborging in de huidige situatie omdat zij deze interne systemen niet hebben en vaak niet bij waarborg- en garantiefondsen aangesloten zijn. De invoering van het nieuwe stelsel zal door de focus op aantoonbaarheid van kwaliteit en de daarmee gepaarde documentatie, in deze categorie tot een aanzienlijke lastenverzwaring leiden.

Gevolgklasse II. De gemiddelde bouwsom per project bedraagt in gevolgklasse II € 900.000. De gemiddelde projectkosten komen hierdoor neer op € 1,2 miljoen. Op basis van interviews is ook in deze gevolgklasse ervan uitgegaan dat de borgingskosten ½% tot 1% van de projectkosten bedragen. Dit komt neer op € 6.000 tot € 12.000, ofwel gemiddeld € 9.000. Aan de hand van de gesprekken is aangenomen dat 50% van de borgingskosten in de huidige situatie al gemaakt worden. Dit betekent dat de gemiddelde extra private borgingskosten per project € 4.500 zijn. Tenslotte wordt in deze categorie al veel intern geborgd en worden soms externe partijen ingehuurd. Echter, het nieuwe stelsel zal externe borging en meer systematische documentatie vereisen waardoor de kosten toenemen. De totale extra borgingskosten voor gevolgklasse II bedragen € 700 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2014).

Gevolgklasse I. Op basis van gesprekken gevoerd met partijen die deelgenomen hebben aan pilots in de woningnieuwbouwsector wordt aangenomen dat private partijen gemiddeld € 700 per woning meer kwijt zijn aan kwaliteitsborging in het nieuwe stelsel. Omdat wij ervan uitgaan dat in de toekomst schaalvoordelen zullen optreden en de kosten per woning hierdoor afnemen, wordt in de berekeningen € 600 extra kosten per woning gehanteerd. Dit komt neer op gemiddeld € 1.800 per vergunning. De extra borgingskosten per woning komen volgens opgaven van de pilots voor ongeveer 40% voort uit de inhuur van externen. Een deel daarvan wordt veroorzaakt door de vereiste manier van vastleggen, namelijk middels de inhuur van een extra uitvoerder vanwege het vereiste vierogenprincipe. Het andere deel komt door de inhuur van derden voor het aantoonbaar maken van bijvoorbeeld de luchtdichtheid en energieprestaties. De overige 60% betreft het extra werk rondom de eigen rapportage en documentatie dat door het nieuwe stelsel vereist wordt. Hierbij moet gedacht worden aan het opleveren van meer informatie (bv. foto's) ten behoeve van de dossiervorming, de extra vastleggingen en controle van herstel in geval van gebreken, de extra audits die de kwaliteitsborger gaat uitvoeren op het project (omdat deze zijn toepassingsbevoegdheid niet wil

kwijtraken) en het opstellen van het 'as-built'-dossier en de verklaring. De totale extra borgingskosten voor gevolgklasse I bedragen hierdoor € 550 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2014).

De extra kwaliteitsborgingskosten per gevolgklasse samen resulteren in het totale effect van hogere kwaliteitsborgingskosten voor private partijen van € 1.370 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2014) in het EG-scenario.

Extra kwaliteit door intensievere toetsing
Uit het voorgaande komt naar voren dat private partijen in het nieuwe stelsel extra kosten zullen maken om de kwaliteit te borgen. Hoe minder er nu gedaan wordt, hoe meer het nieuwe stelsel tot extra kosten zal leiden en omgekeerd. Tegenover deze extra inspanningen en kosten van private partijen staat een toename van de bouwkwaliteit die dit tot gevolg heeft. Deze zogenoemde kwaliteitswinsten zijn in beginsel belangrijke maatschappelijke voordelen van het nieuwe stelsel en leveren voor de bouwer als voordeel op dat kosten die gepaard gaan met gebreken en faalkosten verminderen. In het licht van de Burgerlijk Wetboekwijziging omtrent de verruiming van het begrip 'verborgen gebrek' en de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer dat hiermee plaatsvindt, is de toenemende kwaliteit een belangrijk motief voor bouwende partijen om extra borgingskosten te maken (zie kader 'Waarom maken private partijen extra borgingskosten?').

Waarom maken private partijen extra borgingskosten?

De vraag die opkomt is: als het nieuwe stelsel bouwers zoveel meer kost, hoe komt het dan dat bouwers toch bereid zijn deze kosten te maken?

Allereerst is de verwachting dat er in het nieuwe stelsel meer strikt en uitgebreider zal worden getoetst waardoor bouwers meer aan kwaliteitsborging zullen moeten doen. Kwaliteitsborgers zullen zich er namelijk bewust van zijn dat het niet goed toepassen van het instrument leidt tot sancties en er zelfs toe kan leiden dat hen het gebruik van het instrument wordt ontzegd. Deze geladenheid leidt ertoe dat kwaliteitsborgers meer stringent toetsen dan in de huidige situatie gebruikelijk is, waardoor bouwers meer kosten moeten maken om aan een striktere naleving van de bouwtechnische voorschriften te voldoen. Ook worden naar verwachting de eisen van de instrumenten uitgebreid met eisen aan goed en deugdelijk werk, waardoor bouwers meer inspanningen moeten leveren om ook hier aan te voldoen.

Deze extra inspanningen van bouwers moeten echter ook gezien worden in het licht van de Burgerlijk Wetboekwijzigingen. Hierbij is vooral de aanpassing van de aansprakelijkheid door de verruiming van het begrip 'verborgen gebrek' van grote invloed. Het begrip 'verborgen gebrek' wordt in het nieuwe stelsel verruimd naar alle gebreken die op het moment van oplevering niet zijn ontdekt. Hierdoor zijn bouwers in de nieuwe situatie na oplevering beter aansprakelijk te stellen voor verborgen gebreken (voor zover deze aan hen zijn toe te rekenen) die na de oplevering naar voren komen en bij oplevering nog niet ontdekt waren. Door deze blijvende aansprakelijkheid worden bouwers geprikkeld om meer kwaliteit te leveren. Kwaliteitsborging wordt hierdoor meer dan nu een middel om de kwaliteit van bouwwerken te vergroten en faalkosten te verminderen. Daarnaast zal het als bewijsmiddel dienen om de deugdelijkheid van het werk aan te tonen en hiermee latere juridische claims en kosten rondom de aansprakelijkheid bij gebreken vermijden. In het willen vermijden van kosten rondom aansprakelijkheid speelt de algemene trend van meer vraag gespecificeerd bouwen ook een rol. In mindere mate zorgen de inlichtingplicht aangaande het opschortingsrecht (5%-regeling) en de informatieplicht rondom verzekering van insolventie en verborgen gebreken in de nieuwbouwsector ook voor prikkels bij bouwende partijen om de kwaliteit op voorhand beter te borgen en hiervoor meer kosten te maken.

Deze maatregelen samen, maar vooral het meer stringent en uitgebreidere nieuwe kwaliteitsborgingsstelsel in combinatie met de aangepaste aansprakelijkheid door de verruiming van het begrip 'verborgen gebrek', leiden er derhalve toe dat bouwers geprikkeld worden om meer kwaliteit te leveren en bereid zijn hier meer kosten voor te maken.

Het waarderen van de extra kwaliteitswinsten is niet eenvoudig. Om de kwaliteitswinsten meer inzichtelijk te maken, wordt in deze mkba een onderscheid gemaakt in twee type inspanningen die tot extra kwaliteit leiden:

- inspanningen die direct met kwaliteitsverbeteringen samenhangen (meer toetsingsmomenten, inzet van betere instrumenten);
- inspanningen die vooral een controle vormen van inspanningen die al worden geleverd.

Voor het eerste type inspanning gaat het om kosten waarvan de effecten sterk tussen de projecten uiteen kunnen lopen. Door vaker te toetsen of door op meer punten te toetsen kunnen gebreken vaker en vroegtijdig worden opgespoord en worden verholpen. Ook kan van deze informatie in latere projecten worden geleerd. Zo kan extra kwaliteitsborging omvangrijke gebreken en schadeclaims voorkomen, waarvan de vermeden schade veel hoger kan liggen dan de hiervoor gemaakte kosten. Niet al deze extra inspanningen leveren direct resultaat op en lang niet alle projecten zullen hierdoor anders verlopen. Om deze reden waarderen wij de baten van alle extra inspanningen die met kwaliteitsverbeteringen samenhangen op basis van de gemaakte kosten. Dit lijkt ons de meest neutrale en best verdedigbare waarderingsgrondslag voor deze mkba.

Voor het tweede type inspanning gaat het om inspanningen die vooral in aanvulling zijn op de normale werkzaamheden van mensen tijdens het bouwproces. Een belangrijk onderdeel hiervan wordt veroorzaakt door het vierogenprincipe, welke bij de instrumentering van de kwaliteitsborging wordt voorgeschreven. Hierbij moet de controle, vastlegging en documentatie van vastlegging door iemand anders dan diegene die zicht direct met de uitvoering bezighoudt, uitgevoerd worden. Gedacht kan worden aan de inzet van een extra uitvoerder naast de werkzaamheden van de gebruikelijke uitvoerder. Hoewel de activiteiten vanuit het vierogenprincipe in termen van onafhankelijke controle en vastlegging zijn waarde heeft, leidt dit principe tot dubbel werk en efficiencyverlies. Voor de waardering van dit onderdeel hanteren wij de helft van de gemaakte kosten (de zogeheten *rule of half*): aan de ene kant van het spectrum zijn de baten maximaal gelijk aan de gemaakte kosten, terwijl aan de andere kant van het spectrum de extra inspanningen niets opleveren.

Uit pilots door bouwbedrijven blijkt dat het vierogenprincipe (de inzet van een extra externen) tot aanzienlijke extra inspanningen en dus kosten bij bouwbedrijven leidt. De inzet van deze externe uitvoerders bedraagt ongeveer 40% van de totale extra kwaliteitsborgingsinspanningen. Wij hanteren dit percentage als uitgangspunt voor de berekening van het totale kwaliteitseffect, waardoor totaal gemiddeld 80% van de extra kosten als kwaliteitsbaten in de mkba is opgenomen. Voor gevolgklassen I en II nemen wij hiervoor het verschil tussen de extra kwaliteitsborgingskosten van private partijen en gemeenten. Bij gevolgklasse III nemen wij de totale extra kosten van de private partijen als uitgangspunt. Het wegvallen van de inspanning van gemeenten wordt voor deze gevolgklasse geheel als een efficiencywinst gezien. Het totale kwaliteitseffect van de private kwaliteitsborging bedraagt in het EG-scenario € 420 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 4.4). Als onderdeel van de gevoeligheidsanalyses laten wij in hoofdstuk 5 zien wat de gevolgen zijn voor de welvaartsbaten als de kosten rond het vierogenprincipe gehalveerd kunnen worden (20%).

Verzenden en verwerken verklaring kwaliteitsborger
Uit voorgaande blijkt dat de invoering van het nieuwe stelsel ervoor zal zorgen dat private partijen meer kosten zullen maken (verschilt per gevolgklasse) omdat de geleverde kwaliteit aantoonbaar moet zijn. Het aantoonbaar maken van de geleverde kwaliteit zal middels dossiervorming gebeuren. De informatie die gedurende het bouwproces door bouwers gedocumenteerd wordt, waarop kwaliteitsborgers middels een instrument toezicht houden, zal bij afronding van de werkzaamheden van de kwaliteitsborging resulteren in een 'as-built'-dossier met een verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De aanvrager dient de verklaring van de kwaliteitsborger vervolgens aan de gemeente te verstrekken en de gemeente ontvangt en verwerkt deze verklaring. Aangenomen wordt dat gemeenten en aanvragers ieder een half uur nodig zullen hebben om het 'as-built'-dossier op te leveren. De mkba sluit hier aan bij het regeldrukonderzoek van Sira. Het totale effect bedraagt € 30 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014) in het EG-scenario.

Wat is het beeld voor de gevolgklassen?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gevolgen van de verschuiving van de toetsing voor de drie afzonderlijke gevolgklassen.

Verschuiving toetsing per gevolgklasse in EG-scenario, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	I	II	III	Totaal
Minder werk gemeente	190	660	210	1.060
Meer werk privaat	-550	-700	-120	-1.370
Meer kwaliteit	290	30	100	420
Totaal	**-70**	**-10**	**190**	**110**

Bron: Sira, bewerking EIB

Uit de tabel volgt dat de verschuiving van toetsing van gemeenten naar private partijen vooral voor gevolgklasse III een positief effect (€ 190 miljoen) oplevert. In deze categorie wordt in de huidige praktijk al veel aan interne en externe kwaliteitsborging gedaan. Hierdoor ondervinden private partijen een beperkte toename van de borgingskosten, waarvan het merendeel als extra kwaliteit kan worden gewaardeerd. Daarnaast wordt er fors bespaard (€ 210 miljoen) op het wegvallen van het gemeentelijk toezicht, wat in deze categorie vooral als dubbelwerk wordt ervaren.

Het beeld van de overige gevolgklassen is negatief, vooral voor gevolgklasse I. Dit komt ten eerste door de beperkte inzet van gemeenten in de huidige situatie. Ten tweede is dit het gevolg van de forse toename van kwaliteitsborgingskosten in gevolgklasse I. In de huidige situatie wordt, met uitzondering van de grote bouwbedrijven in de woningnieuwbouwsector, in mindere mate aan gestructureerde, gedocumenteerde en externe kwaliteitsborging gedaan, terwijl het nieuwe stelsel dit wel gaat eisen. De toename van deze private kwaliteitsborgingskosten wordt maar ten dele terugverdiend door meer kwaliteit vanwege het dubbele werk dat deels verbonden is met de wijze van toetsing in de nieuwe situatie. Een deel van de extra inspanningen lijkt goed verdedigbaar door de extra kwaliteit die ontstaat, maar een te intensieve toepassing van het vierogenprincipe kan tot efficiency-verliezen leiden. Hoofdstuk 5 gaat hier in een gevoeligheidsanalyse nader op in. Bij de uitwerking van het stelsel lijkt het zaak om op dit punt de goede balans te vinden. Enige controle van buitenaf kan heel zinvol zijn, maar onnodig dubbelwerk moet worden voorkomen. Proportionaliteit is hier de sleutel tot succes. Aansprakelijkheid en goede documentatie kunnen goede prikkels opleveren, maar als het op dergelijke terreinen doorschiet kan het leiden tot sterk risicomijdend gedrag van betrokken actoren in de markt en daarmee tot onnodig hoge inspanningen en kosten.

Organisatiekosten
Met de invoering van het nieuwe stelsel wordt een nieuwe organisatie in het leven geroepen: de toelatingsorganisatie. Voor de kwantificering van de organisatiekosten wordt voor het aantal fte (14) van deze organisatie aangesloten bij de MKBA van Ecorys (2013). Verder is op basis van jaarrekeningen van vergelijkbare toezichthoudende instellingen aangenomen dat de gemiddelde personeelskosten per fte € 75.000 bedragen en dat ongeveer 75% van de totale kosten per instelling bestaan uit personeelskosten. Hiernaast zijn er instrumentaanbieders die zowel zelf instrumenten ontwikkelen en aanbieden (of door andere partijen ontwikkelde instrumenten aanbieden), als bedrijven toestemming verlenen voor het gebruik van het instrument. Het aantal medewerkers hangt samen met het aantal bedrijven (10% van het aantal bouwbedrijven) en het aantal toetsingen per medewerker (300) met een derde deel overhead aan personeel. De kosten van het ontwikkelen en het gebruik van het instrument zitten in de kosten van het gebruik van het instrument. Gemiddeld komt dit neer op circa 70 fte per jaar. De

totale organisatiekosten bedragen in het EG-scenario € 140 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014).

Opleidings- en afvloeiingskosten
Omdat gemeenten in de nieuwe situatie minder toetsen (toets op het Bouwbesluit vervalt) bij de aanvraag van een omgevingsvergunning, worden er toetsingskosten bespaard. Dit betekent dat de gemeentelijke afdelingen die in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor bouwtechnisch toezicht en toetsing, Bouw en Woning Toezicht (BWT), opgeheven worden. Dit leidt voor gemeenten tot opleidings- en afvloeiingskosten. Voor de kwantificering van de opleidings- en afvloeiingskosten wordt aangesloten bij de MKBA van Ecorys (2013). Aangenomen wordt dat 50% van de BWT-ambtenaren een nieuwe plek bij de betreffende gemeente vindt, 25% zal overstappen naar een private partij en 25% zal worden ontslagen[19]. De totale opleidings- en afvloeiingskosten bedragen in het EG-scenario € 30 miljoen (netto contante waarde, prijzen 2014).

Overzicht van effecten van verschuiving werkzaamheden
Op basis van het voorgaande komt in het totaal overzicht in tabel 4.4 naar voren dat de verschuiving van de werkzaamheden per saldo licht positief is en € 100 miljoen bedraagt (netto contante waarde, prijzen 2014).

Tabel 4.4 MKBA-deeloverzicht: Verschuiving werkzaamheden van gemeenten naar private partijen, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	EG
Minder werk bij aanvraag	190
Minder werk door gemeenten	1.060
Hogere borgingskosten private partijen	-1.370
Extra kwaliteit door intensievere toetsing	420
Gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-30
Organisatiekosten	-140
Opleidings- en afvloeiingskosten	-30
Saldo	**100**

Bron: EIB

[19] De omscholingskosten voor personeel dat binnen de gemeente ander werk vindt of overstapt naar een private partij bedragen € 5.995, exclusief btw, per opleiding. Verder wordt aangenomen dat de afvloeiingskosten € 190.000 per fte bedragen.

5 MKBA overzicht

In dit hoofdstuk worden de afzonderlijke effecten in een mkba totaaloverzicht samengebracht en beschreven. Vervolgens wordt de verdeling van de effecten naar actoren besproken, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de leges. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een aantal varianten besproken als onderdeel van een gevoeligheidsanalyse rond de uitkomsten van de mkba.

5.1 MKBA totaaloverzicht

In tabel 5.1 worden de verschillende onderdelen van de mkba uit het vorige hoofdstuk samengebracht tot één overzicht, waaruit het maatschappelijk saldo van de afzonderlijke baten en kosten is af te leiden.

Tabel 5.1 MKBA totaaloverzicht, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	EG
Procesversnelling en meer zekerheid	**840**
- kostenreductie door versnelling doorlooptijd	670
- meer zekerheid	170
Bouwbesluittoetsvrije werken	**790**
Verschuiving toetsing naar private partijen	**100**
- minder werk bij aanvraag	190
- minder werk door gemeenten	1.060
- hogere borgingskosten private partijen	-1.370
- extra kwaliteit door intensievere toetsing	420
- gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-30
- organisatiekosten	-140
- opleidings- en afvloeiingskosten	-30
Saldo	**1.730**

Bron: EIB

Uit het mkba totaaloverzicht volgt dat de wet ‘Kwaliteitsborging voor het bouwen’ in het EG-scenario tot een positieve welvaartsbijdrage leidt van € 1,7 miljard (netto contante waarde, prijzen 2014). Op jaarbasis gaat de Nederlandse samenleving er gemiddeld met een bedrag van ruim € 100 miljoen op vooruit. Met name de procesversnelling en meer zekerheid (€ 840 miljoen) en het bouwbesluittoetsvrij maken van kleine bouwwerken met een laag risico (€ 790 miljoen) leveren hieraan een grote bijdrage. De verschuiving van toetsing van gemeenten naar private partijen heeft een beperkt positief effect (€ 100 miljoen). Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging leidt vooral voor gevolgklasse I tot hogere borgingskosten die zich slechts ten dele laten terugverdienen door een hogere kwaliteit. Overigens mogen de baten van de procesversnelling en proceszekerheid niet los worden gezien van de verschuiving van de toetsing naar de private partijen. De tijdswinsten worden behaald omdat gemeenten het ontwerp niet langer vooraf aan het Bouwbesluit toetsen, maar private kwaliteitsborgers dit tijdens het bouwproces gaan doen.

5.2 Verdeling van effecten naar actoren

In tabel 5.2 zijn de welvaartseffecten verdeeld naar gemeenten en private partijen.

Tabel 5.2 Verdeling effecten naar actoren, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

Gemeenten	
Minder inzet door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	350
Minder inzet door private kwaliteitsborging	1.060
Gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-10
Opleidings- en afvloeiingskosten	-30
Totaal	**1.370**
Private sector	
Procesversnelling en meer zekerheid	840
Minder werk door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	440
Minder werk bij aanvraag	190
Meerkosten private kwaliteitsborging	-1.370
Hogere kwaliteit	420
Gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-20
Organisatiekosten	-140
Totaal	**360**

Bron: EIB

De grootste baten van het nieuwe stelsel slaan in eerste instantie neer bij de gemeenten. Gemeenten hoeven in het nieuwe stelsel immers veel minder inspanningen te leveren en kunnen daardoor aanzienlijke kostenbesparingen realiseren. Deze besparingen bedragen totaal bijna € 1,4 miljard in contante waarde. Ondanks de overheveling van een aanzienlijk takenpakket naar de private sector gaat deze er in eerste instantie zonder aanpassing van de leges toch ook op vooruit (€ 360 miljoen in contante waarde). Private toetsing zorgt voor extra uitvoeringskosten, maar levert de private sector ook baten. Deze baten komen voort uit procesversnelling en meer zekerheid en minder werk door het bouwbesluittoetsvrij maken van kleine bouwwerken met een laag risico. Daarnaast ontstaan er kwaliteitsbaten als gevolg van intensievere borging. De in tabel 5.2 beschreven verdeling vormt het startpunt voor de uiteindelijke verdelingsvraag. Hierbij gaat het er om hoe gemeenten omgaan met de leges. Wij gaan hier voorts nader op in.

5.3 Bouwleges

Gemeenten vragen voor hun inzet voor de omgevingsvergunningen aan de indieners een vergoeding in de vorm van leges. In 2014 bedroeg de totale opbrengst aan leges in Nederland € 371 miljoen[20]. Wettelijk dienen leges op gemeenteniveau kostendekkend te zijn, maar kruissubsidiëring tussen verschillende uitgavenposten van de gemeenten is wel toegestaan. In de praktijk zijn er grote verschillen in tarieven tussen gemeenten en tussen de grootte van bouwwerken.

Er zijn geen statistieken beschikbaar over het totaal aantal uren dat gemeenten aan de omgevingsvergunningen besteden. De Vereniging van Bouw en Woningtoezicht Nederland heeft in haar impactstudie (VBWTN, 2015) een inschatting gemaakt van het aantal uren dat per bouwsomklasse gemiddeld per vergunning door een gemeente wordt besteed. Dit is gemiddeld 37 uur per omgevingsvergunning. Ook Ecorys (2015) komt uit op dit aantal uren gemiddeld over alle vergunningen. Uitgaande van 44.000 vergunningen in 2014 en een uurtarief van gemiddeld

[20] http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80484ned&D1=18,39&D2=0&D3=5-10&HDR=G1,G2&STB=T&VW=T

€ 90 komt dit neer op een kostenpost van in totaal bijna € 150 miljoen. Dit impliceert dat meer dan de helft van de legesopbrengsten niet wordt besteed aan de omgevingsvergunning-verlening bestede uren. Leges uit omgevingsvergunningen lijken hiermee een netto inkomstenbron voor gemeenten te vormen, maar onduidelijk is in welke mate dit nu precies het geval is.

De aan het Bouwbesluit verbonden werkzaamheden zijn een beperkt deel van de werkzaamheden van de uren die gemeenten in de huidige situatie aan de omgevingsvergunning verlenen. Beide studies maken ook een nadere uitsplitsing van het aantal uren naar bouwsomklasse van de werkzaamheden die met de bouwbesluittoets verbonden zijn en de overige werkzaamheden (ruimtelijke ordening, welstandseisen, etc.). Als deze uitsplitsingen worden toegepast op de verdeling van de vergunningen in 2014, dan wordt er gemiddeld 11 uur volgens de cijfers van de VBWTN of 13 uur volgens de cijfers van Ecorys aan het Bouwbesluit besteed (25%-33% van het totaal aantal uren) .

Uit tabel 5.2 komt naar voren dat gemeenten volgens de berekeningen in totaal een kostenbesparing realiseren van € 1.370 miljoen aan netto contante waarde. Omgerekend komt dit overeen met een constante kasstroom van ongeveer € 85 miljoen per jaar. Doordat gemeenten de kosten voor de toetsing van het Bouwbesluit niet langer meer maken, zouden de leges met ongeveer € 85 miljoen op jaarbasis kunnen worden verlaagd als we uitgaan van budgetneutraliteit voor gemeenten. Dit zou betekenen dat er een herverdeling plaatsvindt van gemeenten naar de private sector (de opdrachtgevers van de bouwende partijen en de private kwaliteitsborgers die uiteindelijk de rekening van alle kosten betalen) met een omvang van dit bedrag.

Als met de gemaakte kosten ook de hieraan verbonden extra legesopbrengsten worden geschrapt, zal de inkomstendaling van de gemeenten veel groter zijn. Uitgaande van de eerdere conclusie dat de legesopbrengsten het dubbele zijn van de gemaakte kosten, zal met het schrappen van alle bouwbesluittoets gerelateerde leges een inkomstendaling van ongeveer € 170 miljoen gemoeid zijn. De gemeenten komen dan met een budgettair probleem te zitten in de orde van € 85 miljoen op jaarbasis (er valt € 170 miljoen aan inkomsten weg, terwijl de kostenbesparing € 85 miljoen bedraagt).

In welke mate de leges uiteindelijk worden verlaagd zal nog moeten blijken en dit is uiteraard ook een discussie tussen betrokken overheden en marktpartijen. Voor de bepaling van de totale welvaartseffecten is deze kwestie niet van belang. Het gaat om een verdelingskwestie, waarbij de voordelen voor de één het spiegelbeeld zijn van de nadelen voor de ander. Wel kan in het algemeen worden opgemerkt dat marktconforme prijzen - dus op basis van werkelijke kosten en met zo min mogelijk kruissubsidies - de te prefereren route is vanuit welvaart economisch gezichtspunt.

5.4 Gevoeligheidsanalyse

Als gevoeligheidsanalyses op de uitkomsten van de mkba zijn er drie varianten uitgevoerd:

- Hanteren van twee additionele scenario's voor het toekomstige bouwvolume
- Hanteren van een lagere discontovoet reëel 3%
- Minder dubbelwerk door minder stringent hanteren van vierogenprincipe

Hieronder worden de drie varianten afzonderlijk besproken.

5.4.1 Hanteren van drie scenario's voor het toekomstige bouwvolume

In hoofdstuk 3 is de bandbreedte beschreven van de bouwvolumes en de vergunningen in de drie scenario's uit de EIB-studie 'Investeren in Nederland'. Als basisvariant voor de berekeningen in deze mkba is het EG-scenario gehanteerd. Dit scenario kenmerkt zich als een trendmatig scenario, zowel op demografisch als op economisch vlak. Het scenario kent een afvlakkende demografische groei. Met name de demografische groei speelt een belangrijke rol voor de bouwproductie. Om de invloed van de onzekerheid rond demografische groei en de bouwproductie op de uitkomsten van de mkba in beeld te brengen, zijn ook de effecten doorberekend voor de andere twee scenario's (DA en RS). In tabel 5.3 worden de resultaten voor de drie scenario's weergegeven.

Tabel 5.3 MKBA totaaloverzicht voor drie scenario's, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	DA	EG	RS
Procesversnelling en meer zekerheid	**1.070**	**840**	**490**
- kostenreductie door versnelling doorlooptijd	860	670	390
- meer zekerheid	210	170	100
Bouwbesluittoetsvrije werken	**890**	**790**	**720**
Verschuiving toetsing naar private partijen	**150**	**100**	**40**
- minder werk bij aanvraag	240	190	160
- minder werk door gemeenten	1.320	1.060	860
- hogere borgingskosten private partijen	-1.700	-1.370	-1.120
- extra kwaliteit door intensievere toetsing	570	420	330
- gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-40	-30	-30
- organisatiekosten	-210	-140	-130
- opleidings- en afvloeiingskosten	-30	-30	-30
Saldo	**2.110**	**1.730**	**1.250**

Bron: EIB

De belangrijkste conclusie die uit de tabel valt op te maken is dat de mkba in alle drie de scenario's een ruim positief maatschappelijk saldo heeft. Ook in het RS-scenario met een lage demografische- en een lage economische groei ligt het maatschappelijk saldo ruim boven de € 1 miljard. Bij het gunstige DA-scenario valt het saldo door het hogere bouwvolume gunstiger uit tot boven € 2 miljard. Omdat er bij dit wetsvoorstel geen sprake is van relatief hoge vaste kosten aan het begin van de periode, zoals bijvoorbeeld bij infrastructuurprojecten vaak het geval is, loopt het welvaartssaldo evenredig op met het bouwvolume.

5.4.2 Hanteren van een lagere discontovoet reëel 3%

De Werkgroep Discontovoet 2015 heeft onlangs haar advies uitgebracht, waarin de werkgroep adviseert standaard een reële discontovoet te hanteren van 3% in plaats van de eerder voorgeschreven 5,5%. De geadviseerde discontovoet is lager dan in eerdere adviezen, omdat de reële risicovrije kapitaalmarktrente gedaald is van circa 2% naar circa 0%. Het Kabinet schrijft voor dat alle gereedkomende mkba's vanaf 1 april 2016 volgens het nieuwe advies moeten worden uitgevoerd. Voor mkba's die uitkomen in de periode tot 1 april 2016 schrijft het Kabinet voor dat de nieuwe discontovoet (en eventuele nieuwe aannames over reële prijsstijgingen) in een extra gevoeligheidsanalyse moeten worden doorgerekend.

In de onderstaande tabel staan de effecten van de mkba voor het EG-scenario, bij de gehanteerde discontovoet van 5,5% en bij de nieuwe discontovoet van 3%.

Tabel 5.4 MKBA totaaloverzicht, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014, EG-scenario, bij diverse discontovoeten

	5½%	3%
Procesversnelling en meer zekerheid	**840**	**1.610**
- kostenreductie door versnelling doorlooptijd	670	1.290
- meer zekerheid	170	320
Bouwbesluittoetsvrije werken	**790**	**1.530**
Verschuiving toetsing naar private partijen	**100**	**220**
- minder werk bij aanvraag	190	370
- minder werk door gemeenten	1.060	2.070
- hogere borgingskosten private partijen	-1.370	-2.660
- extra kwaliteit door intensievere toetsing	420	750
- gegevens/bescheiden bij gereedmelding	-30	-70
- organisatiekosten	-140	-290
- opleidings- en afvloeiingskosten	-30	-30
Saldo	**1.730**	**3.360**

Bron: EIB

Het hanteren van een lagere discontovoet leidt er toe dat de kasstromen van latere jaren een groter gewicht krijgen in de netto contante waarde berekening van de afzonderlijke posten. Alle posten nemen hierdoor in waarde toe. Omdat er bij deze mkba geen sprake is van een grote investering vooraf, waarvan de baten zich pas later in de tijd voordoen, leidt de lagere discontovoet niet tot een wezenlijke verschuiving tussen de posten. Het hanteren van een lagere discontovoet leidt hierdoor niet tot andere conclusies.

5.4.3 Minder dubbelwerk door minder stringent hanteren van het vierogenprincipe

Bij gevolgklasse I is het beeld per saldo negatief. Een deel van de extra inspanningen lijkt goed verdedigbaar door de extra kwaliteit die ontstaat. Maar een deel van de kosten houdt verband met een te intensieve toepassing van het vierogenprincipe, hetgeen tot efficiencyverlies kan leiden. Bij de uitwerking van het stelsel lijkt het zaak om hier de goede balans te vinden. Enige controle van buitenaf kan heel zinvol zijn, maar onnodig dubbelwerk moet worden voorkomen. Dit geldt in het algemeen ook voor de regelgeving zelf. Proportionaliteit is hier de sleutel tot succes. Aansprakelijkheid en goede documentatie kunnen goede prikkels opleveren, maar als het op dergelijke terreinen doorschiet, kan het leiden tot sterk risicomijdend gedrag van betrokken actoren in de markt en daarmee tot onnodig hoge inspanningen en kosten.

Ter illustratie van wat minder stringent hanteren van het vierogenprincipe zou betekenen voor de resultaten is een variant berekend. In de basisberekening is ervan uitgegaan dat de kwaliteitskosten per vergunning als gevolg van het wetsvoorstel voor gevolgklasse I met € 1.800 zullen toenemen. Hiervan is 40% toe te rekenen aan werkzaamheden die volgens het vierogenprincipe in aanvulling zijn op de werkzaamheden van de gebruikelijke uitvoerders op de werkplaats. In deze variant maken wij inzichtelijk wat de effecten zijn voor de mkba als deze kosten (40% van € 1.800) zouden kunnen worden gehalveerd door een minder stringente toepassing van het vierogenprincipe. In dit geval komen de kosten per vergunning voor gevolgklasse I uit op € 1.440, waarbij 90% van de extra kosten wordt gewaardeerd als extra kwaliteitsbaten. In tabel 5.5 staan de resultaten van zowel de basisberekening als de variant weergegeven.

Tabel 5.5 Effect van lagere borgingskosten door minder stringente toepassing van het vierogenprincipe, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014, EG-scenario

	Basis (40%)	Halvering (20%)
Gevolgklasse I	**-70**	**-20**
- minder werk gemeente	190	190
- meer werk privaat	-550	-440
- meer kwaliteit	290	230
Saldo totale welvaart	**1.730**	**1.770**

Bron: EIB

De private borgingskosten lopen voor gevolgklasse I met 20% terug. Dit scheelt € 110 miljoen aan netto contante waarde. De kwaliteitsbaten lopen door de besparing met de helft van dit bedrag terug, zodat er per saldo een besparing van € 50 miljoen overblijft. Ondanks de substantiële besparing op de borgingskosten van private partijen heeft dit geen grote invloed op het maatschappelijk saldo van de maatregel.

6 Benchmarkingsysteem

In het wetsvoorstel spreekt het kabinet over de invoering van een vrijwillig benchmarkingsysteem, dat de transparantie in de bouwmarkt moet verbeteren. Vanwege het vrijwillige karakter van dit onderdeel van het wetsvoorstel is dit niet opgenomen in het mkba-overzicht (zie hoofdstuk 5). Verwacht wordt dat een benchmarkingsysteem wel een oplossing biedt voor een belangrijk knelpunt op de bouwmarkt, namelijk het gebrek aan transparantie. Daarmee zal een succesvolle implementatie aanzienlijke maatschappelijke effecten tot gevolg kunnen hebben. Om deze reden worden de effecten van een benchmarkingsysteem apart in dit hoofdstuk behandeld.

Gebrek aan transparantie en kennis in de huidige praktijk
Het wetsvoorstel heeft als doel om naast de verbetering van kwaliteitsborging in de bouw, de positie van de bouwconsument te versterken. Deze versterking is nodig omdat vooral de niet-professionele bouwconsument in de huidige situatie een onevenredig zwakke positie heeft ten opzichte van bouwende partijen. Dit wordt veroorzaakt door de beperkte transparantie in de bouwmarkt en de niet frequente gebruikmaking ervan. Hierdoor heeft de bouwconsument weinig kennis over bouwende partijen en de geleverde bouwkwaliteit, terwijl bouwende partijen zelf wel over deze kennis beschikken[21]. Het gebrek aan kennis bij bouwconsumenten en de beperkte transparantie zorgt er bij bouwende partijen voor dat zij beperkt prikkels ervaren om de geleverde kwaliteit te verbeteren en onderling op kwaliteit te concurreren. Het gevolg is dat de concurrentie zich sterk richt op het onderdeel dat wel transparant voor de niet-professionele bouwconsument is, namelijk de prijs. Met als gevolg dat er weinig op kwaliteit wordt geconcurreerd en er weinig in wordt geïnvesteerd. Ook komen klant en bedrijf niet altijd goed bij elkaar. Klanten bevinden zich in verschillende situaties en hebben verschillende preferenties. De ene klant wil graag een simpele en zo goedkoop mogelijke oplossing, de andere klant wil vooral een hele mooie oplossing en is ook bereid hiervoor te betalen. Sommige bouwbedrijven zijn heel goed in het eerste, andere zijn weer beter in het andere. Voor de klant is het echter heel lastig vast te stellen bij wie je waarvoor het best kan zijn. Het punt 'klussen versus klanten' speelt hierbij ook een rol. Het feit dat relatief kleine opdrachten voor particulieren maar weinig tot herhaalopdrachten voor bouwbedrijven leiden, geeft deze partijen geen sterke prikkel om hoge kwaliteit te leveren als de opdracht eenmaal verleend is.

Benchmarking en potentiële welvaartswinsten
De oplossing voor dit probleem ligt in het transparant maken van de kwalitatieve prestaties van bouwbedrijven. Op deze manier wordt het voor klanten inzichtelijk welke bouwbedrijven op welke kwaliteitsaspecten goed scoren en daarmee kunnen ze beter de weg vinden naar voor hen interessante aanbieders. Voor de bedrijven geldt nu omgekeerd dat het leveren van mooie kwaliteit belangrijke voordelen oplevert. Veel tevreden klanten slaan zo de brug naar veel nieuwe klanten, die ook graag in zee gaan met bedrijven die door eerdere klanten hoog gewaardeerd zijn. Bedrijven concurreren zo evenwichtig op prijs en kwaliteit en het loont veel meer dan nu voor bedrijven om systematisch te werken aan het verhogen van de kwaliteit en klanttevredenheid. Als het systeem representatief en breed gedragen is, zal de invoering ervan belangrijke welvaartswinsten tot gevolg hebben. Deze winsten bestaan uit twee effecten: welvaartswinsten door betere selectie (statisch effect) en welvaartswinsten door betere performance (dynamisch effect).

Welvaartswinst door betere selectie
De statische welvaartswinst volgt uit het zogenaamde selectie-effect, dat door de toegenomen transparantie met de invoering van benchmarking in de bouw ontstaat. In de huidige situatie maken bouwconsumenten bij het selecteren van een bouwbedrijf veelal gebruik van eerdere ervaringen van bekenden of vragen zij een beperkt aantal offertes op zonder veel over de kwaliteit van het bouwbedrijf te weten. De invoering van het benchmarkingsysteem zal ervoor zorgen dat de transparantie in de bouwmarkt toeneemt, waardoor bouwconsumenten meer inzicht krijgt in de kwaliteit van bouwbedrijven en hierdoor betere keuzes kunnen maken. De

[21] Dit fenomeen, waarbij één partij over alle informatie beschikt en de andere partij geen of minder informatie heeft, wordt in de economische literatuur asymmetrische informatie genoemd.

bedoeling van het systeem is dat bouwconsumenten het ingehuurde bouwbedrijf na afloop van de klus (online) door het invullen van een enquête beoordelen. Deze beoordelingen zijn openbaar toegankelijk. Bouwconsumenten krijgen hierdoor inzicht in de kwaliteit van bouwbedrijven door de beoordelingen en ervaringen van anderen. Tevens zal het systeem ervoor zorgen dat bedrijven met elkaar vergeleken kunnen worden en dat er op basis van eigen voorkeuren preselecties gemaakt kunnen worden waardoor onvoldoende presterende bedrijven op voorhand worden uitgesloten. Hierdoor is de bouwconsument veel beter dan voorheen in staat om het bouwbedrijf te selecteren dat het best bij hun voorkeuren aansluit. Dit selectie-effect levert de bouwconsument omvangrijke voordelen op. Want zelfs al zou de kwaliteit die bouwbedrijven leveren door de toegenomen transparantie niet veranderen (wat niet waarschijnlijk is), dan zal het feit dat bouwconsumenten middels het systeem makkelijk de best passende bouwer kunnen selecteren toch voor welvaartswinsten zorgen. Dit komt omdat de informatie over bouwbedrijven beter toegankelijk wordt. Bovendien komt er meer informatie beschikbaar over verschillende bouwbedrijven en de verschillende aspecten die de kwaliteit van bouwbedrijven bepalen. Wel is het belangrijk dat het benchmarkingsysteem de prestaties van de bouwbedrijven werkelijk goed en betrouwbaar meet en dat het breed wordt toegepast.

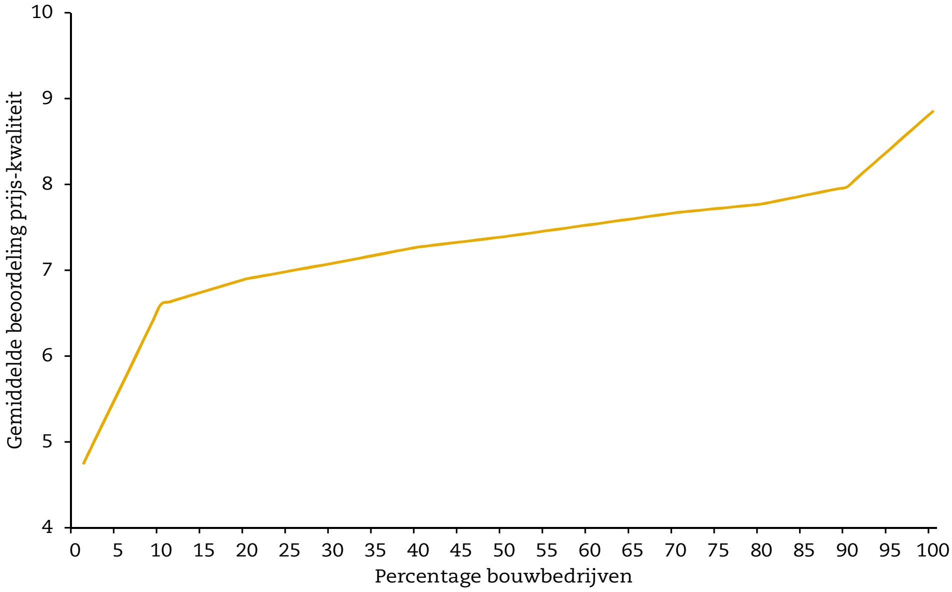
Welvaartswinsten voor wie en waar?
Dit selectie-effect levert voornamelijk baten op voor de niet-professionele/particuliere opdrachtgever (bouwconsument) omdat zij zich niet frequent op de bouwmarkt begeven. De professionele/zakelijke opdrachtgevers hebben minder tot geen voordeel bij het benchmarkingsysteem omdat zij vaker gebruik maken van bouwbedrijven, hierdoor uit ervaringen uit het verleden kunnen putten en dus ook in de huidige situatie al over kwaliteitskennis van bouwbedrijven beschikken. Omdat op de nieuwbouwmarkt vooral de professionele opdrachtgever actief is en in mindere mate de niet–professionele opdrachtgever, zal het systeem voor de nieuwbouwmarkt weinig voordeel opleveren. Bovendien bestaat voor de nieuwbouw van woningen al een dergelijk systeem. Dientengevolge wordt deze markt in deze studie buiten de berekeningen van de omvang van de potentiële welvaartswinst gelaten. Ook de onderhoudsmarkt wordt buiten beschouwing gelaten. Voor de onderhoudsmarkt geldt dat opdrachtgevers hier frequenter gebruik van maken en dus al over de nodige kennis beschikken. De voordelen van het benchmarkingsysteem voor bouwconsumenten die zich op deze markten begeven, zullen hierdoor kleiner zijn. Verwacht wordt dat benchmarking, vooral voor opdrachtgevers in de herstel- en verbouwmarkt van woningen (60%) en in mindere mate van utiliteitsgebouwen (35%), voor welvaartswinsten door betere selectie zal zorgen.

Kwantificering van welvaartswinst door betere selectie
De welvaartswinst van het benchmarkingsysteem door een betere selectie (het statisch-effect), is in beeld gebracht met behulp van data van Stichting Klantgericht Bouwen (SKB). SKB heeft woningnieuwbouwconsumenten de afgelopen tien jaar gevraagd om het bouwbedrijf dat hun woning bouwde door een enquête op verschillende onderdelen te beoordelen[22]. Zo wordt na oplevering van de woning aan consumenten gevraagd de algemene organisatie, de verkoop- en oriëntatiefase, de bouwfase, de kwaliteit van het vakmanschap, de nazorgfase, de prijs-kwaliteitverhouding en de totale kwaliteit van de woning, te beoordelen[23]. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het proces van prestatiemeting, door SKB in gang gezet, nog niet klaar is. Zowel bij de bestaande metingen rond nieuwbouwkoop dat nu ongeveer 60% van de bouwers van koopwoningen benchmarkt, als bij de sinds kort gestarte metingen rond herstel- en verbouwwerkzaamheden[24], is er aanzienlijke ruimte voor doorontwikkeling van het systeem.

Voor de kwantitatieve analyse van het selectie-effect zijn deze klantbeoordeling over bouwbedrijven in de woningnieuwbouw gebruikt als proxy om de potentiële welvaartswinst voor bouwconsumenten in de herstel- en verbouwmarkt in kaart te brengen. Hiervoor zijn de gemiddelde prijs-kwaliteitbeoordelingen van klanten over bouwbedrijven gebruikt. Figuur 6.1 illustreert de gemiddelde prijs-kwaliteitprestaties van bouwbedrijven.

[22] SKB doet dit voor de woningnieuwbouwmarkt middels de site bouwprestaties.nl.
[23] Deze beoordelingen zijn allemaal cijfermatig (1-10) met uitzondering van de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding (zeer ontevreden- zeer tevreden). Ook deze beoordeling is door SKB voor de analyse getransformeerd naar een cijfermatige beoordeling.
[24] Met www.bouwnu.nl richt het SKB zich sinds kort met een beknoptere vragenlijst op zowel de nieuwbouw als op de bestaande woningen. Consumenten kunnen de prestaties van aannemers inzien en kunnen op vrijwillige basis ook een beoordeling geven over aannemers.

Figuur 6.1 Gemiddelde prijs-kwaliteitprestaties van bouwbedrijven



Bron: SKB, bewerking EIB

Verder wordt verondersteld dat de bouwconsument nu een beperkt aantal offertes opvraagt. De prijs-kwaliteitverhouding die hiermee wordt gerealiseerd is gelijk gesteld aan de gemiddelde prijs-kwaliteit van alle bouwbedrijven. Met de invoering van het benchmarkingsysteem vraagt de bouwconsument niet langer willekeurig offertes op. Het systeem biedt namelijk inzicht in de kwaliteit van bouwbedrijven op verschillende onderdelen, waardoor er de mogelijkheid is om meerdere preselecties (op basis van eigen voorkeuren) te maken. Door dit selectiemechanisme vallen de slecht presterende bedrijven bij voorbaat af en kunnen bouwconsumenten een meer passende keuze maken. Aangenomen wordt dat zij een keuze zullen maken uit de 25% best presterende bouwbedrijven (gemeten in prijs-kwaliteitverhouding). De prijs-kwaliteitverhouding die de bouwconsument realiseert neemt hierdoor toe. De prijs-kwaliteitverhouding van deze 25% best presterende bouwbedrijven ligt 7% boven het gemiddelde van alle bedrijven in de nieuwbouwsector samen. De welvaartswinst door een betere selectie wordt verkregen door dit verbeterpercentage van 7% toe te passen op de herstel- en verbouwproductie. Tevens wordt ervan uitgegaan dat de effecten geleidelijk optreden en na tien jaar door 80% van de bouwconsumenten wordt gerealiseerd. In het EG-scenario resulteert de invoering van het benchmarkingsysteem in een statische welvaartswinst (selectie-effect) van ongeveer € 5 miljard (netto contante waarde, prijzen 2014). Tabel 6.1 geeft de welvaartswinsten door betere selectie voor alle drie de scenario's weer.

Uit tabel 6.1 kan worden opgemerkt dat de welvaartswinsten omvangrijk zijn. Bij de beoordeling van de effecten moet worden bedacht dat er grote onzekerheidsmarges zijn. Zo is het de vraag of consumenten in enquêtes de efficiencyverschillen goed kunnen inschatten. Aan de andere kant lijken de enkele procentpunten prijs-kwaliteitverschil ook weer niet onevenredig groot. Ook is het aannemelijk dat de voordelen in de herstel- en verbouwsector van grotere orde zijn dan in de nieuwbouwsector. Ten slotte is behoedzaam gerekend naar typen bouwwerken en naar fasering in de tijd. Deze omvangrijke effecten worden al bereikt bij de hierboven genoemde behoedzame uitgangspunten. Zo is de nieuwbouwsector voor zowel woningen als utiliteitsgebouwen volledig buiten beschouwing gelaten. In de praktijk zijn er ook kleine particuliere opdrachtgevers in deze segmenten en de veranderingen die bij de bouwbedrijven worden opgeroepen kunnen daarnaast ook nog zekere voordelen opleveren voor professionele opdrachtgevers. Deze effecten zijn bij de hierboven gepresenteerde berekeningen niet meegenomen.

Welvaartswinst door betere performance van de bedrijfstak
Naast het selectie-effect is er ook een belangrijk dynamisch effect van het systeem te verwachten. Door de toegenomen transparantie is het de bouwbedrijven er alles aan gelegen om bij de best presterende bedrijven te horen en te blijven horen. Hoge klantbeoordelingen, door het leveren van uitstekende kwaliteit, zullen immers tot meer klandizie leiden. Op deze manier zal het voor bouwbedrijven lonen om een goede reputatie op te bouwen, hierin te blijven investeren en onderling op kwaliteit te concurreren. Slecht presterende bouwbedrijven vallen in deze concurrentiestrijd af of zullen aansluiting moeten vinden bij de goed presterende bouwbedrijven. Goed presterende bouwbedrijven moeten zich blijven onderscheiden van concurrenten. Hierdoor zal de kwaliteit van de hele bouwsector naar een hoger niveau getild worden en de onderlinge verschillen in kwaliteit afnemen. Om zich te blijven onderscheiden zullen bouwbedrijven structureel gaan investeren in innovatie waardoor ook de productiviteit in de gehele bedrijfstak toeneemt[25]. Volgens de economische literatuur heeft een toename van investeringen van bedrijven in innovatie een positief effect op de ontwikkeling van de productiviteit in de tijd. Uitgaande van een productiviteitsstijging van 5% voor alleen die onderdelen van de bouwproductie waar ook een welvaartswinst door een betere selectie is verondersteld, levert dit een welvaartswinst door een betere performance op van ongeveer € 9 miljard (netto contante waarde, prijzen 2014, zie tabel 6.1) in het EG-scenario. Ook hier is rekening gehouden met een gelijkmatige ingebruikname van het systeem na tien jaar en is sprake van een behoedzame inschatting. Aangenomen mag worden dat ook andere onderdelen van de bouwproductie zullen profiteren van een betere performance van de bouwbedrijven.

Tabel 6.1 MKBA-deeloverzicht: Invoering benchmarkingsysteem, netto contante waarde in miljoenen €, prijspeil 2014

	DA	EG	RS
Selectie van betere bedrijven (statisch effect)	5.600	5.000	4.500
Betere performance van bedrijfstak (dynamisch effect)	10.100	8.900	8.000
Saldo	**15.700**	**13.900**	**12.500**

Bron: EIB

[25] Het idee dat investeringen in innovatie leiden tot een toename van de productiviteit, komt voort uit de ‘New Growth Theory’ waarover Romer (2014) en Fitzgerald Scott (1991) gepubliceerd hebben.

Algemeen beeld
Van een goed werkend en representatief benchmarkingsysteem mogen grote welvaartswinsten worden verwacht, zowel door betere selectie van bouwbedrijven door niet professionele opdrachtgevers (statisch effect), als door een beter performance van de bedrijfstak doordat bouwbedrijven die voor deze klanten opereren een prikkel krijgen om te investeren in een betere kwaliteit van hun product (dynamisch effect). In totaal kan het gaan om substantiële welvaartswinsten variërend van ruim € 12 miljard in het behoedzame RS-scenario tot meer dan € 15 miljard in het gunstige DA-scenario. Hoewel de onzekerheden rond de berekeningen van deze effecten groot zijn, geldt dit niet voor het algemene beeld van de uitkomsten, namelijk dat de introductie van een succesvol systeem niet te onderschatten welvaartsvoordelen zal opleveren en dat een dergelijk systeem een belangrijke rol kan spelen in een innovatievere en meer klantgerichte bouwsector. Dit vereist wel dat er een benchmarkingsysteem wordt ontwikkeld dat een representatief en betrouwbaar beeld schetst van de geleverde kwaliteit van de bouwbedrijven en dat het systeem breed kan worden toegepast voor alle deelmarkten in de bouw.

Het benchmarkingsysteem heeft ook samenhang met andere onderdelen van het wetsvoorstel. Het sluit aan bij de algemene doelstelling om de positie van de bouwconsument te versterken en deze meer en beter zichtbare kwaliteit te kunnen bieden. Juist ook bij kleinschalige bouwactiviteiten voor particulieren is met het benchmarkingsysteem veel winst te behalen. De vrijstelling van 60% van de bouwwerken aan de toetsing van het Bouwbesluit biedt een behoorlijke efficiencywinst. Het benchmarkingsysteem biedt voor deze categorie een goede mogelijkheid om kwalitatief goede aanbieders te selecteren. De aanbieders hebben hierdoor een prikkel om bouwwerken af te leveren die voldoen aan het Bouwbesluit met zo min mogelijk oplevergebreken.

Literatuur

CPB (2004), ‘Economische toets op de Nota Mobiliteit’, CPB document 65, Den Haag, september 2004

CPB, RPB (2013), ‘Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse’, Den Haag, 2014

Department for Transport (2004), ‘Feasibility study of road pricing in the UK’, London

Ecorys (2013), ‘MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw; Eindrapportage’, Rotterdam, 23 september 2013

Ecorys, 2015, ‘Verdieping leges Omgevingsvergunning; Een verkenning naar effecten’, Rotterdam, 15 februari 2015

EIB (2011a), De civiele betonbouw tot 2016; Ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces’, Amsterdam, juli 2011

EIB (2011b), ‘Kostenmodel omgevingsrecht; Besparen met maatregelen’, Amsterdam, december 2011

EIB (2015), *Investeren in Nederland; Scenariostudie*, Amsterdam, juni 2015

Fitzgerald Scott, M (1991), *A New View on Economic Growth*, Clarendon Press

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), ‘Ontwerp wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen’, versie na advies Raad van State

Ministry of State, Department for Business, Innovation and Skills (2014), ‘U.K. Industry Performance report, based on the U.K. Construction Industry Key Performance Indicators’

Romer, D (2014), *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill

Sira (2015), ‘Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen’, Nieuwegein, december 2015

Sira (2015), ‘Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen’, Nieuwegein, december 2015

The Midtown Gazette (2013), ‘Leave Certification to pro’s, architects say’, New York, 15 oktober 2013

VBWTN (2015), ‘Impactanalyse, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vaassen, 18 mei 2015

Werkgroep Discontovoet (2015), ‘Rapport werkgroep discontovoet 2015’, Den Haag, 15 november 2015

A Lijst geïnterviewden

Aannemersfederatie Nederland
René de Kwaadsteniet

Ballast Nedam
Tim Schevenhoven

BAM Advies & Engineering
René Sterken

BNA, branchevereniging voor Nederlandse architectenbureaus
Alexander Pastoors

Bouwend Nederland
Bob Gieskens

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bart Dunsbergen
Jos Verlinden

Dura Vermeer Zuid West B.V.
Jurjen Haitsma

ERA Contour
Marco Kranenburg

Instituut voor Bouwkwaliteit
Hajé van Egmond
Harry Nieman

Janssen de Jong Groep
Ed Kuperus

Koninklijke Woudenberg B.V.
Louis Camps

Plangarant
Eric Houtman

Stichting Waarborgfonds Koopwoningen
Eric J.M. Polman

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland
Wico Ankersmit

Woningborg
Maurice Klaver

Economisch Instituut
voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl